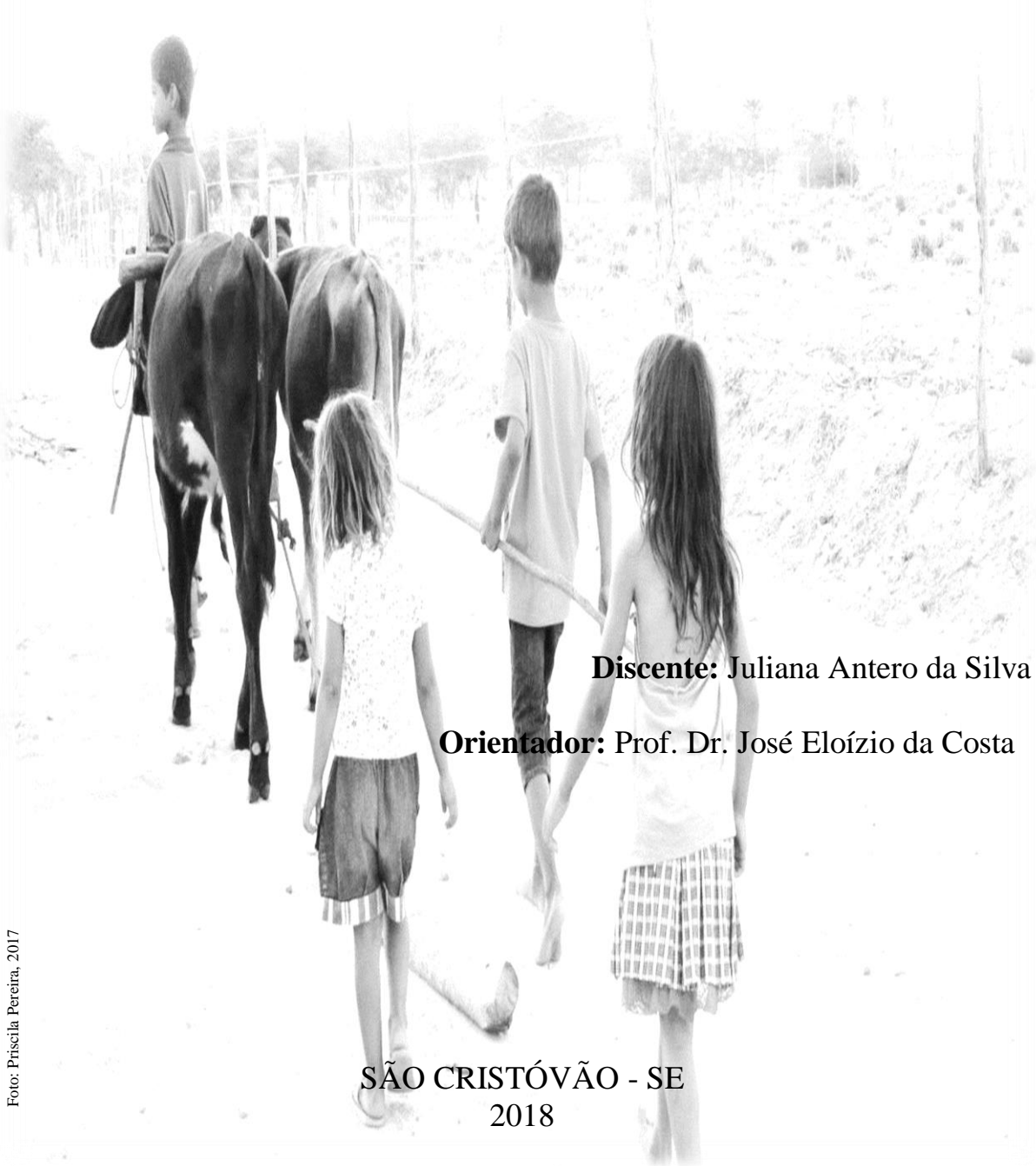




**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**PROINF NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO MÉDIO  
SERTÃO DE ALAGOAS:  
UM CAMINHO PARA O DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL RURAL?**



**Discente:** Juliana Antero da Silva

**Orientador:** Prof. Dr. José Eloízio da Costa

**SÃO CRISTÓVÃO - SE  
2018**

JULIANA ANTERO DA SILVA

**PROINF NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO MÉDIO  
SERTÃO DE ALAGOAS:  
UM CAMINHO PARA O DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL RURAL?**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Mestra em Geografia.

**Área de concentração:** Produção do espaço agrário e dinâmicas territoriais.

**Linha de Pesquisa:** Dinâmicas territoriais e desenvolvimento.

**Orientador:**

Professor Doutor José Eloízio da Costa

SÃO CRISTÓVÃO – SE  
2018

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

S586p Silva, Juliana Antero da  
PROINF no território da cidadania do médio sertão de Alagoas :  
um caminho para o desenvolvimento territorial rural? / Juliana  
Antero da Silva ; orientador José Eloízio da Costa. – São  
Cristóvão, 2018.  
139 f. : il.

Dissertação (mestrado em Geografia) – Universidade Federal  
de Sergipe, 2018.

1. Geografia rural. 2. Desenvolvimento rural. 3. Agricultura e  
Estado. 4. Agricultura familiar – Alagoas. 5. Política social. I.  
Costa, José Eloízio da, orient. II. Título.

CDU 911.3:63(813.5)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA



Ata da Sessão de Defesa da Dissertação de Mestrado

em Geografia de **Juliana Antero da Silva**.

Aos dezesseis dias do mês de março de dois mil e dezoito, com início às catorze horas, realizou-se no Programa de Pós-Graduação em Geografia, bloco de didática II, sala 15, na Cidade Universitária Professor José Aloisio de Campos, a sessão pública da defesa da Dissertação de Mestrado em Geografia de **Juliana Antero da Silva**, intitulada: "*Proinf no Território da Cidadania do Médio Sertão de Alagoas: Um Caminho Para o Desenvolvimento Territorial Rural?*". A banca foi presidida pelo Professor Doutor Jose Eloizio da Costa, na qualidade de orientador, passou a palavra para a primeira examinadora, Professora Doutora Diana Mendonça de Carvalho, que apresentou questões relevantes do trabalho e enumerou aspectos relativos à sua forma e conteúdo. Em seguida a palavra foi concedida para o segundo examinador, Professor Doutor Odilon Máximo de Moraes, o qual procedeu ao exame da dissertação, tecendo seus comentários e contribuições ao trabalho. Na sequência, a mestranda teve igual período para sua defesa. Por fim, o Professor Doutor Jose Eloizio da Costa, comentou sobre o trabalho apresentado, o desempenho de sua orientanda e agradeceu as contribuições da banca examinadora. Encerrando os trabalhos, a banca examinadora reuniu-se para avaliação e decidiu **APROVAR** a candidata. Foram atendidas as exigências da Resolução nº 25/2014/CONEPE, que regula a apresentação de defesa de Dissertação de Mestrado.

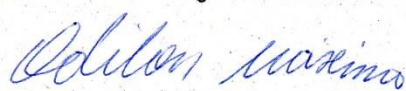
Cidade Universitária Prof. José Aloisio de Campos, 16 de Março de 2018.

  
Prof. Dr. Jose Eloizio da Costa

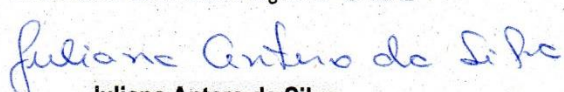
Orientador e Presidente da banca - PPGEO/UFS

  
Profa. Dra. Diana Mendonça de Carvalho

Examinadora Externa ao Programa - DGE/UFS/ITABAIANA



Prof. Dr. Odilon Máximo de Moraes  
Examinador Externo ao Programa - UNEAL



**Juliana Antero da Silva**

-Mestranda-

*À MINHA FAMÍLIA PELO APOIO INCONDICIONAL.  
À PRISCILA PELO COMPANHEIRISMO TÃO BONITO.  
A TODOS OS/AS AGRICULTORES/AS FAMILIARES DO SERTÃO ALAGOANO POR  
SEREM EXEMPLOS DE FORÇA E PERSISTÊNCIA.*

## AGRADECIMENTOS

Nos dias em que tudo parecia ir contra a correnteza, uma força maior me proporcionava à capacidade de me tornar gigante. Gigante nas mais delicadas formas do ser. À singela grandeza de “Anaha” que envolto por sua luz, me acompanhava todos os dias e fez morada em mim. A Deus toda a minha gratidão!

Obrigada a minha família, a minha base. Orgulho-me em ser filha de Luísa Antero da Silva e José Caetano da Silva. Obrigada por ensinar-me a ser humana. Agradeço aos meus pais, irmãos/as e cunhados/as pelo apoio nos momentos difíceis. Minha família será sempre o meu porto seguro, o meu lar.

O mestrado foi a fase das descobertas científica, dos maiores desafios acadêmicos e da difícil missão do encontro comigo mesma. Os questionamentos e as dificuldades aconteceram a todo tempo. Para mim, o desafio! Na vida uma surpresa me esperava de braços abertos. Agradeço a minha namorada, e acima de tudo companheira de vida. Como diz a música de Cogumelo Plutão, você é o “*meu abrir de olhos do amanhecer*”. Priscila faz parte do meu crescimento enquanto ser e pesquisadora nos últimos dois anos. Obrigada pelo apoio, amor, companheirismo, e por dividir comigo os dias de forma plena.

Agradeço a cumplicidade e ao apoio da família que formei em terras sergipanas, a vocês, minha gratidão. Colegas e amigas de vivência. Luzia, Kawanny, Marília, Viviane e Priscila. Dividimos por dois anos nossos medos e angústias. Fizemos das nossas dores a nossa força. Do nosso novo momento, o nosso lar fora de casa. Nossas conversas e desentendimentos foram supridos pela compreensão e o apoio. Foi enriquecedor o momento que convivemos juntas.

Ao meu orientador, Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Eloízio pelo apoio e contribuição no conhecimento. Agradeço por acolher-me tão bem quando cheguei à UFS. Sou grata pelas palavras e por tudo aquilo que pudemos dividir nos momentos em que compartilhamos a companhia, seja no GEPRU ou nas aulas de campo pelo Sertão alagoano. Muito obrigada!

À minha gratidão ao Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. José Wellington Carvalho Vilar, pelas contribuições e o apoio nas discussões de pesquisa. Obrigada pelos conselhos e pelas risadas que me proporcionou nos dias difíceis. Vale acrescentar a gratidão pelo convite em participar da comissão editorial da Revista GeoNordeste, a oportunidade de aprendizagem está sendo singular.

Ao GEPRU, em especial, à Adriana “indinha” pelo apoio e carinho. E aos meus colegas de NEDET/UFS, aos quais tive a oportunidade de viajar e conhecer os Territórios da

Cidadania do Agreste e Sertão alagoano. Grata pelo acervo de pesquisas do grupo, ele foi importante nas análises que desenvolvi ao longo da dissertação.

Aos/as agricultores/as familiares do Médio Sertão, sujeitos da pesquisa. Em especial, a Dona Valdilene do Sítio Umbuzeiro Doce pela receptividade e contribuição. Sou grata por experiência e por tudo que aprendi nas andanças onde passei.

Obrigada aos Professores da banca examinadora, professora Diana Mendonça e professor Odilon Máximo por aceitar o convite e contribuir na construção do conhecimento.

À todos os Professores e colaboradores do PPGEIO, secretários, colegas de turma, obrigada pela contribuição. Meu agradecimento especial ao Franci, já aposentado das atividades administrativas. Seus abraços eram sempre acolhedores.

Minha gratidão a CAPES, pelo apoio financeiro. O incentivo desta instituição foi de grande importância no desenvolvimento e conclusão da pesquisa.

Obrigada a todos os meus colegas de café, de caronas, de conversas, de apoio, de abraços, de bons dias e boas tardes... E outros tantos que contribuíram na minha vida. Toda a minha gratidão e reconhecimento. Obrigada!

*Meu pai*

Sou caminhante nesse sertão,  
Da caatinga ao riacho rachado.  
Sou do campo, da pecuária e do roçado.  
No calor desse chão e na poeira do sertão  
Aqui faço minha morada.  
Sou caminhante de terras nordestinas  
A “embrenhar-me” nessa imensidão.  
Da roça sou filho criado e dela tiro o pão.

*Juliana Antero (Ana)*



## RESUMO

Nos países europeus, as políticas públicas no espaço rural entre o final do século XX e o início do século XXI começam a ser reestruturadas sob a perspectiva do Desenvolvimento Territorial Rural. No Brasil, os debates sobre o Desenvolvimento emergem mediante os entraves históricos estrutural do rural. Em meados da década de 1990, a implantação de políticas públicas descentralizadas veio à tona diante das pressões dos movimentos sociais, sindicais e da própria necessidade de superação da pobreza rural, principalmente nas regiões mais carentes, como no Nordeste e no Norte do país. Neste contexto, destacam-se as políticas públicas direcionadas a agricultura familiar, notadamente o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Este programa apresentou inicialmente três linhas principais de financiamento: capacitação; infraestrutura e serviços; e crédito rural. Sob a perspectiva do Desenvolvimento Territorial Rural, sobressaem-se o Programa Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PRONAT) implantado em 2003 e o Programa Território da Cidadania (PTC) do ano de 2008. A linha de financiamento Infraestrutura e Serviços do PRONAF estiveram em execução entre 1996 e 2002. A inserção desta linha em escala municipal apresentou conflitos e contradições que provocaram mudanças na sua política e na sua escala de atuação. Em 2003, essa linha integrou-se ao PRONAT e passou a denominar-se “Ações de Projetos de Infraestrutura e Serviços” (PROINF). Na adequação ao PRONAT, o PROINF começa a operar na dimensão territorial. O objetivo geral do PROINF é financiar projetos de infraestrutura e serviços indutores do Desenvolvimento Territorial Rural. Neste contexto, buscou-se analisar as ações dos Projetos de Infraestrutura e Serviços (PROINF) no Território da Cidadania do Médio Sertão alagoano sob a perspectiva do Desenvolvimento Territorial Rural. A realidade do Médio Sertão foi interpretada com base no método hipotético-dedutivo (empírico-analítico). Os procedimentos metodológicos foram: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a pesquisa de campo. Nos trabalhos de campo foram utilizadas as seguintes técnicas de pesquisa: observação participante, registro fotográfico, entrevista informal e entrevista semiestruturada. O Território do Médio Sertão tem um total de treze contratos dos PROINF's relacionados à aquisição de equipamentos, veículos e infraestrutura. Destes contratos, seis foram concluídos, 2 estão em situação normal, 2 estão paralisados, 2 ainda não foram iniciados e 1 projeto está com status de atrasado. Entre 2005 e 2016, verificou-se que os investimentos nas ações dos PROINF's no Médio Sertão alagoano efetivaram-se de modo inoperante para os/as agricultores/as familiares do Território. Sem a concretização da finalidade dos projetos, coloca-se em risco a política de Desenvolvimento Territorial Rural. Ademais, a proposta de fortalecimento da agricultura familiar fica comprometida e a autonomia produtiva reduz-se à dependência.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Territorial Rural; Agricultura Familiar; Território da Cidadania; PROINF.

## ABSTRACT

In European countries, public policies in rural areas between the end of the 20th century and the beginning of the 21st century begin to be restructured from the perspective of Rural Territorial Development. In Brazil, the debates on Development emerge through the historical structural obstacles of the rural. In the mid-1990s, the implementation of decentralized public policies came to the fore in the face of pressure from social movements, trade unions and the need to overcome rural poverty, especially in the poorest regions, such as the Northeast and the North. In this context, public policies directed to family agriculture stand out, notably the National Program for Strengthening Family Agriculture (PRONAF). This program initially presented three main lines of financing: capacity building; infrastructure and services; and rural credit. From the perspective of Rural Territorial Development, the National Program for Sustainable Rural Development (PRONAT) implemented in 2003 and the Territory of Citizenship Program (PTC) in 2008 were highlighted. The PRONAF Infrastructure and Services financing line was implemented between 1996 and 2002. The insertion of this line in municipal scale presented conflicts and contradictions that caused changes in its policy and scale of action. In 2003, this line was integrated with PRONAT and was renamed "Actions of Infrastructure and Services Projects" (PROINF). In compliance with PRONAT, PROINF begins to operate in the territorial dimension. The general objective of PROINF is to finance infrastructure projects and services that induce Rural Territorial Development. In this context, we sought to analyze the actions of Infrastructure and Services Projects (PROINF) in the Citizenship Territory of the Middle Sertão of Alagoas under the perspective of Rural Territorial Development. The reality of the Middle Hinterland was interpreted on the basis of the hypothetical-deductive (empirical-analytical) method. The methodological procedures were: bibliographic research, documentary research and field research. In the field studies the following research techniques were used: participant observation, photographic record, informal interview and semi-structured interview. The Territory do Middle Sertão has a total of thirteen contracts of PROINF's related to the acquisition of equipment, vehicles and infrastructure. Of these contracts, six were completed, two are in normal situation, two are paralyzed, two have not yet been started and one project has a delayed status. Between 2005 and 2016, it was verified that the investments in the PROINF's actions in the Middle Sertão of Alagoas were made inoperative for the family farmers of the Territory. Without realizing the purpose of the projects, the Rural Territorial Development policy is put at risk. In addition, the proposal to strengthen family agriculture is compromised and productive autonomy is reduced to dependence.

**Keywords:** Rural Territorial Development; Family farming; Territory of Citizenship; PROINF.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Etimologia da palavra Desenvolvimento.....	25
<b>Figura 2:</b> Da linha PRONAF Infraestrutura e Serviços a PROINF dos “Territórios Rurais” .	45
<b>Figura 3:</b> Territórios da Cidadania: matriz de ação.....	49
<b>Figura 4:</b> Gestão dos Territórios da Cidadania.....	51
<b>Figura 5:</b> Os municípios do Médio Sertão .....	71
<b>Figura 6:</b> Representação das quatro dimensões do Desenvolvimento Territorial Sustentável	73
<b>Figura 7:</b> Canal do Sertão.....	88
<b>Figura 8:</b> A geografia da agricultura familiar sertaneja .....	91
<b>Figura 9:</b> A criação dos animais na geografia do Semiárido Nordeste	92
<b>Figura 10:</b> Quintais produtivos.....	93
<b>Figura 11:</b> Frigorífico em Santana do Ipanema - PROINF 2006 paralisado.....	98
<b>Figura 12:</b> Estrutura de Governança Territorial .....	103
<b>Figura 13:</b> Estrutura do Colegiado de Desenvolvimento Territorial - CODETER .....	104
<b>Figura 14:</b> Eixos de Atuação no Médio Sertão .....	106
<b>Figura 15:</b> Convite para participar das reuniões do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Médio Sertão.....	119
<b>Figura 16:</b> Plenária do CODETER do Médio Sertão .....	121
<b>Figura 17:</b> Plenária do CODETER do Médio Sertão no dia 25 de janeiro de 2017.....	123

## LISTA DE MAPAS

<b>Mapa 1:</b> Brasil - Territórios Rurais apoiados pelas SDT/MDA, 2017 .....	47
<b>Mapa 2:</b> Brasil - Territórios da Cidadania da SDT/MDA, 2017 .....	50
<b>Mapa 3:</b> Alagoas - Territórios da Cidadania, 2017 .....	65
<b>Mapa 4:</b> Alagoas - Território do Médio Sertão, 2017 .....	70

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Número de Municípios beneficiados pelo PRONAF Infraestrutura e Serviços por Região- 1997 – 2001.....	41
<b>Tabela 2:</b> Distribuição dos recursos do PRONAF Infraestrutura e Serviços por Grandes Regiões do País em reais por milhões .....	42
<b>Tabela 3:</b> Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos Estados do Nordeste .....	63
<b>Tabela 4:</b> Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios do TC do Médio Sertão .....	75
<b>Tabela 5:</b> Índice de Gini do Território da Cidadania do Médio Sertão de Alagoas .....	76
<b>Tabela 6:</b> IDHM nas dimensões da renda, educação e longevidade .....	77

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Linhas de ação do PRONAT da SDT/MDA.....	47
<b>Quadro 2:</b> Situação da dívida por áreas de Assentamento por Município e Instituição e/ou Programa.....	82
<b>Quadro 3:</b> Comunidades Quilombolas no Médio Sertão .....	83
<b>Quadro 4:</b> ONG’S atuantes no Território da Cidadania do Médio Sertão Alagoano .....	110
<b>Quadro 5:</b> Trechos das atas do ano de 2015.....	115

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> PROINF'S apoiados nos Territórios da Cidadania de Alagoas 2003 - 2015.....	66
<b>Gráfico 2:</b> Situação dos PROINF'S no TC'S de Alagoas 2003-2015.....	68
<b>Gráfico 3:</b> Taxa de analfabetismo nos municípios do Médio Sertão – Censo Demográfico 2010 .....	78
<b>Gráfico 4:</b> Domicílios sem energia elétrica entre 1991 - 2010.....	79
<b>Gráfico 5:</b> Abastecimento de água e esgoto sanitário inadequado 1991-2010.....	80
<b>Gráfico 6:</b> Condição do produtor da agricultura familiar .....	81
<b>Gráfico 7:</b> Pecuária municipal do Médio Sertão por cabeça nos anos de 2014, 2015 e 2016.....	85
<b>Gráfico 8:</b> Agricultura temporária e permanente no Médio Sertão .....	86
<b>Gráfico 9:</b> Financiamentos PROINF 2005-2014 .....	95
<b>Gráfico 10:</b> Situação das obras do PROINF no Território do Médio Sertão.....	96
<b>Gráfico 11:</b> Número de participantes nas plenárias de 2014.....	111
<b>Gráfico 12:</b> Número de participantes nas plenárias de 2015 .....	112
<b>Gráfico 13:</b> Principais pautas das plenárias do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Médio Sertão 2014-2016 .....	114

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ADEJUSA	Associação de Desenvolvimento da Juventude No Semiárido
ASA	Articulação no Semiárido Brasileiro
ATER	Assistência Técnica
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CDECMA	Centro de Desenvolvimento Comunitário de Maravilha
CEDRS	Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CIAT's	Comissão de Implementação das Ações Territoriais
CMDRS	Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável
CODETER	Colegiados de Desenvolvimento Territorial
CONDRI	Consórcio para o Desenvolvimento da Região do Ipanema
COPASIL	Cooperativa de Criadores de Pequenos Animais de Santana do Ipanema
DAP	Declaração de Aptidão ao PRONAF
DFDA	Delegacias Federais do Desenvolvimento Agrário
EZ/CZ	<i>Empowerment Zones/Enterprise Communities</i>
FACOB	Federação das Associações Comunitária de Ouro de Branco
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FMI	O Fundo Monetário Internacional
GAL	Grupos de Ação Local
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
ITERAL	Instituto de Terras de Alagoas
LEADER	Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais
MCR	Manual de Crédito Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPA	Movimentos de Pequenos Agricultores
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NEDET	Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial
OCDE	Organización la Cooperación y Desarrollo Económico

ONG's	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
P1MC	Programa Um Milhão de Cisternas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Política Agrícola Comum
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAD	Programa Água Doce
PIB	Produto Interno Bruto
PNDR	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PROÁLCOOL	Programa Nacional do Alcool
PROINF	Projetos de Infraestrutura e Serviços
PRONACAMPO	Programa Nacional de Educação do Campo
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PTC	Programa Território da Cidadania
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
STTR	Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
TC's	Territórios da Cidadania
TR's	Territórios Rurais
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
UNEAL	Universidade Estadual de Alagoas
UNICAFES	União das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária do Estado de Alagoas

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>2 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL E AGRICULTURA FAMILIAR: UM OLHAR GEOGRÁFICO SOBRE O PROINF .....</b>	<b>24</b>
2.1 A ideia de Desenvolvimento.....	25
2.2 Desenvolvimento territorial rural .....	29
2.3 As políticas territoriais rurais no Brasil .....	36
2.3.1 O surgimento do PROINF .....	39
2.3.2 O Programa Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PRONAT) e o Programa Território da Cidadania (PTC) .....	45
2.4 Território: entre categoria geográfica e escala institucional para o Desenvolvimento .....	53
<b>3 O TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO MÉDIO SERTÃO DE ALAGOAS .....</b>	<b>61</b>
3.1 O contexto socioeconômico de Alagoas.....	62
3.2 O Território da Cidadania do Médio Sertão Alagoano: as dimensões do Desenvolvimento.....	70
3.2.1 Social .....	74
3.2.2 Econômica .....	81
3.2.3 Ambiental .....	87
3.3 Um olhar sobre os/as agricultores/as familiares do Território da Cidadania do Médio Sertão .....	90
3.4 A territorialização dos PROINF's do Médio Sertão alagoano .....	95
<b>4 A GESTÃO DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA MÉDIO SERTÃO DE ALAGOAS E O PROINF .....</b>	<b>101</b>
4.1 Governança e participação social no CODETER: os arranjos políticos-institucionais da Gestão Territorial do Médio Sertão .....	102
4.1.1 O CIAT e o PTDRS .....	105



4.1.2 O CODETER e os atores sociais .....	107
4.2 PROINF: o chamariz para os/as agricultores/as familiares nas plenárias do CODETER?.....	113
4.3 O cenário territorial do Colegiado: a atuação dos/as agricultores/as familiares.....	118
4.4 Os desafios da Gestão Territorial .....	124
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>130</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>133</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>139</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Nos países europeus, as políticas públicas no espaço rural entre o final do século XX e o início do século XXI começam a ser reestruturadas sob a perspectiva do Desenvolvimento Territorial Rural. O cenário marcado pelas Guerras e as sucessivas crises do sistema capitalista fizeram surgir às políticas de descentralização como ação para promover o bem-estar social e o Desenvolvimento local por meio de uma abordagem territorial. Estas estratégias de planejamento embasadas no modelo *button-up*, com vista para o desenvolvimento local, ganhou forma na União Europeia com a criação do Programa Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais (LEADER). Por ter caráter multissetorial e integrador, a estratégia do LEADER se efetiva na promoção e na abertura da competitividade territorial a partir dos recursos disponíveis nos territórios e da participação de atores sociais na elaboração e fiscalização dos projetos.

No Brasil, os debates sobre o Desenvolvimento aparecem mediante os entraves históricos do rural. Em meados da década de 1990, a implantação de políticas públicas sob uma nova estratégia de desenvolvimento e planejamento emerge diante das pressões dos movimentos sociais, sindicais e da própria necessidade de combate e superação da pobreza rural, principalmente nas regiões mais pobres, como no Nordeste e no Norte do país. Neste contexto, destacam-se as políticas públicas direcionadas a agricultura familiar, notadamente o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) criado em 1996.

O PRONAF foi o primeiro programa ou política pública voltada para o meio rural mais pobre a ser implantado no Brasil. O PRONAF tinha como finalidade promover o “Desenvolvimento Sustentável” dos/as agricultores/as familiares, aumentar sua capacidade produtiva, gerar empregos e melhorar sua renda. Este programa apresentou inicialmente três linhas principais de financiamento: **Capacitação, Infraestrutura e Serviços e Crédito Rural**.

Nos anos 2000, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) criaria a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Sob a influência da experiência inovadora do LEADER elaborou-se o Programa Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PRONAT) em 2003. Em 2008, cria-se o Programa Território da Cidadania (PTC) com a finalidade de atender a agricultura familiar e minimizar o problema rural sob a perspectiva da abordagem territorial. No Brasil 120 Territórios da Cidadania (TC's) foram configurados. A região Nordeste apresenta 56 Territórios, um pouco mais de 46% do total nacional.

A linha de financiamento Infraestrutura e Serviços do PRONAF esteve em execução apenas entre 1996 e 2002. A inserção desta linha em escala municipal apresentou conflitos e contradições que provocaram mudanças na sua política e na sua escala de atuação. Em 2003, essa linha integrou-se ao PRONAT e passou a denominar-se “Ações de Projetos de Infraestrutura e Serviços” (PROINF). Na adequação ao PRONAT, o PROINF começa a atuar na dimensão territorial. O objetivo geral do PROINF é financiar projetos de infraestrutura e serviços indutores do Desenvolvimento Territorial. Ademais, o PROINF tem como finalidade contemplar projetos de implantação de agroindústrias, armazenamento de produtos, estruturas de comercialização, apoio a gestão territorial, transporte, entre outros.

Em Alagoas, a articulação do PROINF apresenta um evidente descompasso entre a implantação da infraestrutura e dos serviços (SANTOS; OLIVEIRA; COSTA, 2016; RODRIGUES; NASCIMENTO; SILVA, 2016). A infraestrutura é implantada na materialização dos objetos técnicos, como por exemplo, tratores, caminhões, motocicletas, abatedouros, fábricas-escola, tanques de refrigeração, entre outros. O funcionamento dos objetos técnicos depende indissociavelmente das ações, que por sua vez, demandam conhecimento, ou em outros termos, serviços de capacitação profissional, que não chegam simultaneamente com os objetos.

No Território da Cidadania do Médio Sertão, (mapa 1) as ações do PROINF ancoram-se nos projetos de infraestrutura. A obra e a compra de equipamentos para a construção do abatedouro frigorífico é a mais expressiva. O abatedouro frigorífico visa atender a cadeia produtiva da ovinocaprinocultura. Os demais PROINF's presentes no Território são compostos por projetos menores que se complementam ao abatedouro frigorífico. Entre os anos 2005 e 2015, 13 projetos de infraestrutura e serviços foram contabilizados. A finalidade destes projetos foi dinamizar a produção da agricultura familiar e tecnificar o campo. Para a condução das propostas, a articulação entre o poder público e o poder da sociedade civil torna-se decisiva na gestão territorial dos projetos.

Diante do exposto, surge o problema de pesquisa: Sob a perspectiva do Desenvolvimento Territorial Rural, até que ponto as ações do PROINF modificam os territórios dos/as agricultores/as familiares no Médio Sertão alagoano? Na busca por possíveis respostas a esta problemática, o objetivo geral desta pesquisa foi analisar as ações dos Projetos de Infraestrutura e Serviços (PROINF) no Território da Cidadania do Médio Sertão alagoano sob a perspectiva do Desenvolvimento Territorial Rural. O objetivo geral delimita-se nos seguintes objetivos específicos: (i) contextualizar o PROINF como instrumento político de Desenvolvimento Territorial Rural direcionado para a agricultura familiar; (ii)

compreender a territorialização das ações do PROINF; (iii) entender a atuação das territorialidades na gestão das deliberações das ações do PROINF.

Nesta pesquisa, buscou-se elaborar e construir um “caminho” metodológico para entender a institucionalização do Desenvolvimento Territorial Rural e a participação das ações do PROINF para a efetivação do “Desenvolvimento” voltado para a agricultura familiar. O recorte temporal destacou-se no interregno entre 2005 e 2016, ou seja, desde o primeiro PROINF proposto no Médio Sertão. Os anos de 2014, 2015 e 2016, foram analisados mais de perto, pois a atuação técnica do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) da Universidade Federal de Sergipe (UFS) apresentou um acervo de documentos, como por exemplo, as atas, as listas de frequência, e, principalmente, os registros das discussões. Estes documentos facilitaram a coleta de dados, sobretudo qualitativos.

A realidade do PROINF no Território da Cidadania do Médio Sertão foi interpretada com base no método hipotético-dedutivo (empírico-analítico) com abordagem qualitativa. “Este método se inicia pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos, acerca da qual se formulam **hipóteses** e, pelo processo de **inferências dedutivas**, testa-se a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese” (LAKATOS; MARCONI, 2001, p. 106, grifo nosso). A **hipótese** foi que as ações do PROINF no Território da Cidadania do Médio Sertão apresentavam-se como um “caminho” para o Desenvolvimento Territorial Rural ao contribuir com a dinamização da produção da agricultura familiar. **Deduzia-se** que reorganizavam-se os territórios dos/as agricultores/as familiares devido a inserção de técnicas, sob a perspectiva miltoniana (2012), que poderiam proporcionar a autonomia do agricultor/a familiar.

Esta pesquisa possuiu abordagem qualitativa. A característica do enfoque qualitativo é observar, compreender e explicar um determinado fenômeno, assim “preocupa-se, portanto, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais” (CÓRDOVA; SILVEIRA, 2009, p. 32). Diante do enfoque qualitativo, as análises foram pautadas com base na pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo.

O levantamento e a leitura das bibliografias foram realizados a partir dos seguintes temas: Desenvolvimento Territorial Rural, PROINF, território e gestão territorial. Inicialmente, Beduschi Filho e Abramovay (2004), Furtado (1974), Kageyama (2004), Ortega (2008) balizaram os estudos sobre o Desenvolvimento Territorial Rural. As análises das produções acadêmicas sobre o PROINF foram embasadas principalmente em Santos, Oliveira e Costa (2016), Rodrigues, Nascimento e Silva (2016), Souza (2015). Sobre território, os

autores que nortearam as reflexões foram Saquet (2009, 2010), Haesbaert (1995, 2012), Souza (1995, 2015), Raffestin (1993), Santos (2008, 2012). Deve-se mencionar a interpretação de “Território” no eixo institucional, ou seja, o da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). A fundamentação teórico-metodológica sobre a gestão territorial foi ancorada em Diniz (1996), Dallabrida (2001), Cançado, Tavares e Dallabrida (2013).

A pesquisa documental consistiu na análise dos seguintes materiais: atas e lista de frequência do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) do Médio Sertão; dados do Censo Agropecuário; Censo Demográfico; Pesquisa agropecuária municipal; Referencial de Apoio aos Territórios Rurais; Plano Territorial do Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS); Revista dos Territórios da Cidadania; Manuais operacionais do PROINF; Mapas Temáticos; e dados e informações disponíveis no Portal dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET's) e no Sistema de Informações Territoriais (SIT). Vale salientar a considerável dificuldade em obter informações de uma das representações da assessoria técnica do Médio Sertão, o que constituiu um entrave para análise mais precisa do funcionamento da gestão territorial do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER).

Na pesquisa de campo, fez-se uso das seguintes técnicas: observação participante; registro fotográfico; entrevista informal, entrevista semiestruturada em amostragem bola-de-neve. A observação participativa versou pela presença nas plenárias do CODETER junto ao NEDET como representação da Universidade Federal de Sergipe (UFS). O NEDET é uma estratégia implantada pela extinta SDT/MDA com a finalidade de operacionalizar ações com base na inclusão produtiva da gestão territorial dos Territórios. As observações foram realizadas nos dias, 13 de outubro de 2016; 14 e 15 de setembro de 2016; 25 de janeiro de 2017 e 08 e 20 de fevereiro de 2017. Durante ou no término das plenárias registravam-se os acontecimentos. Participou-se também de plenárias e reuniões extraordinárias de outros Territórios alagoanos: o Território da Bacia Leiteira e do Alto Sertão. Ambos foram essenciais para refletir e fazer comparações com o Território do Médio Sertão. A observação participante “consiste na participação real do conhecimento na vida da comunidade, do grupo ou de uma situação determinada” (GIL, 2008, p. 103). Outra técnica de pesquisa foi o registro fotográfico, para Corrêa (2003, p. 09), “as fotos, constituem elementos muito importantes em um trabalho geográfico, às vezes comunicando mais facilmente uma ideia que um longo texto”.

Trabalhos de campo em oito dos nove municípios do Território também foram realizados. Analisou-se a agricultura familiar fora dos espaços de atuação do Colegiado.

Buscou-se conhecer mais de perto o cotidiano dos/as agricultores/as familiares, atores sociais da pesquisa. Para percebê-los sem amarras e desinibidos da seriedade das arenas de discussões. Mais que atores sociais, os/as agricultores/as familiares, ativos ou “(in)visíveis”, revelavam a relação com a terra e fez-se compreender através da geografia sertaneja. Para tanto, durante os trabalhos de campo nos municípios foram realizadas entrevistas informais com os/as agricultores/as familiares.

As entrevistas das representações do poder público e da sociedade civil foram realizadas durante as plenárias do CODETER. O roteiro de entrevista foi semiestruturado com perguntas que conforme a resposta do entrevistado abria a possibilidade de elaborar outras questões. Aos/as agricultores/as familiares indagou-se: (i) Conhece o PTDRS do território? (ii) O município já foi contemplado pelas ações do Projeto? Já utilizou o caminhão ou tratores? (iii) Como tem funcionado o Colegiado? (iv) Qual a importância do Colegiado como instância de discussão? (v) Quais mudanças que ocorreram no território após a implantação do projeto de infraestrutura? (vi) Que expectativas você tem em relação às ações futuras dessa política e as melhorias a serem proporcionadas a esse território? (vii) Existem conflitos institucionais do CODETER com as entidades do Colegiado? (viii) Como você avalia a participação do proponente, da deliberação e articulação com os outros municípios que integra o território da cidadania? (ix) Quais as dificuldades encontradas no desenvolvimento de articulação dessa política no território? (x) Quais as melhorias para o território após a implantação dos projetos de infraestrutura? A fim de preservar a identificação dos entrevistados da representação do poder público municipal e da Assessoria Territorial, optou-se por deixar de expor as perguntas realizadas para esses atores.

As amostras foram por bola-de-neve. A partir da análise dos documentos do PROINF, as pessoas com o perfil para serem entrevistadas foram localizadas. Neste tipo de amostragem, os atores sociais entrevistados indicam novos contatos de pessoas para responder as questões semiestruturadas. “O quadro de amostragem pode crescer a cada entrevista, caso seja do interesse do pesquisador”, formando uma “bola-de-neve” (VINUTO, 2014, p. 203). A opção em abordar a amostragem por “bola de neve” estabeleceu-se diante das dificuldades em obter informações.

Durante a realização das entrevistas observou-se que alguns atores demonstraram medo, receio em falar. Notava-se a compressão dos lábios e inquietação. Diante disto, e por ética de pesquisa, optou-se em preservar a identificação dos atores sociais, dos/as agricultores/as familiares e dos lugares das entrevistas. Assim, a identificação é realizada por números romanos.

As informações obtidas durante a pesquisa foram tabuladas e algumas sistematizadas em forma de gráficos, mapas, quadros e tabelas. À luz da ciência geográfica, as análises foram elaboradas com base nas categorias geográficas território e territorialidade.

Nesta perspectiva, acredita-se ter contribuído cientificamente com reflexões sobre as transformações do território e das territorialidades da agricultura familiar diante da territorialização do PROINF. Buscou-se também despertar a reflexão para o papel das ações do PROINF para a agricultura familiar e as políticas territoriais.

Assim, o estudo está estruturado em três capítulos, além da introdução e considerações finais, a saber: *Desenvolvimento territorial rural e agricultura familiar: um olhar geográfico sobre o PROINF*; *O Território da Cidadania do Médio Sertão de Alagoas*; *A gestão do Território da Cidadania Médio Sertão de Alagoas e o PROINF*.

No capítulo *Desenvolvimento territorial rural e agricultura familiar: um olhar geográfico sobre o PROINF* foi discutido a ideia de Desenvolvimento no processo de reestruturação mundial. As experiências do Desenvolvimento Territorial Rural na Europa e a influência do Programa LEADER nos Estados Unidos e Brasil. A abordagem territorial entra em cena nas principais discussões sobre a agricultura familiar. Primeiro com o PRONAF, Programa que inaugura a verdadeira política pública voltada para a agricultura familiar, e em seguida, com o PRONAT e PTC. Esta discussão ancora-se nas diferenças do território como categoria analítica da Geografia e a definição institucional de Território pela SDT/MDA.

No terceiro capítulo, *O Território da Cidadania do Médio Sertão de Alagoas*, buscou compreender o contexto socioeconômico de Alagoas e a influência para criação dos Territórios da Cidadania alagoanos. Comparou-se os Territórios da Cidadania de Alagoas para estudar o Médio Sertão; abordou-se a estratégia multidimensional do Desenvolvimento; a geografia do agricultor sertanejo e a territorialização no PROINF no Médio Sertão.

O quarto capítulo, *A gestão do Território da Cidadania Médio Sertão de Alagoas e o PROINF*, versa sobre a gestão territorial do Médio Sertão; a governança e participação do poder público e poder da sociedade civil no Colegiado; o PROINF enquanto instrumento de atração para os/as agricultores/as familiares e os desafios da gestão territorial do Médio Sertão.

## **2 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL E AGRICULTURA FAMILIAR: UM OLHAR GEOGRÁFICO SOBRE O PROINF**

A proposta do presente capítulo é analisar a estruturação do PROINF como uma política pública territorial direcionada para a agricultura familiar. Para isto, inicialmente, fez-se necessário discutir o despertar para o Desenvolvimento rural na perspectiva da abordagem territorial e neste contexto, principia-se a análise a partir da ideia de Desenvolvimento. Em seguida, fundamenta-se teórico-metodologicamente a categoria geográfica território no sentido de compreender o território enquanto categoria analítica da geografia e a visão de escala adotada pelo Estado para o planejamento das políticas públicas a partir dos anos 2000.

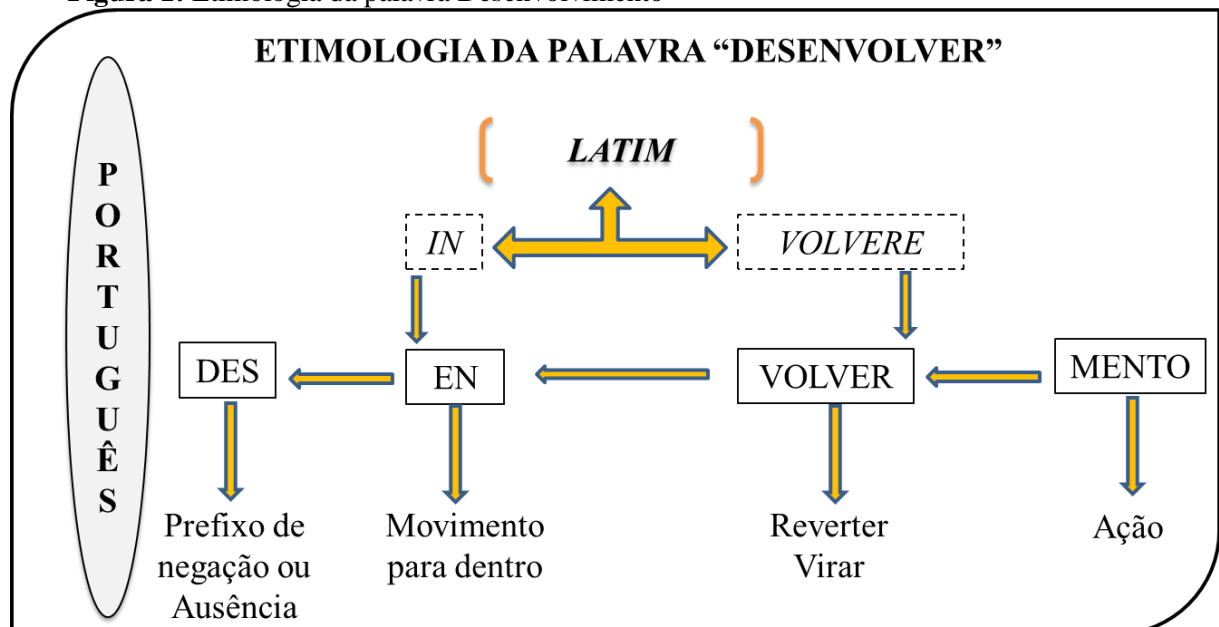




## 2.1 A ideia de Desenvolvimento

As políticas públicas territoriais direcionadas para a agricultura familiar no final do século XX estão condensadas na ideia de Desenvolvimento. As mudanças vivenciadas pela humanidade ao longo do tempo provocam a necessidade de discutir sobre o Desenvolvimento das ações da sociedade no espaço. E o que é “Desenvolvimento”? A compreensão e a definição do significado de Desenvolvimento mostram-se como um processo árduo, diante da complexidade deste fenômeno. Etimologicamente, a palavra “desenvolver” vem da articulação dos termos do *Latim* “In” e “Volvere” no sentido de “fazer girar, rolar” (Figura 1). É preciso esclarecer que far-se-á referência a palavra “desenvolvimento” em minúsculo para análise linguística e “Desenvolvimento” em maiúsculo para a compreensão do conceito no contexto histórico e geográfico.

**Figura 1:** Etimologia da palavra Desenvolvimento



**Fonte:** SANTOS *et al.*, 2012

**Adaptação:** Juliana Antero da Silva, 2017

A etimologia da palavra desenvolvimento já lança sua complexidade ao apontar para o desafio no entendimento deste processo multidimensional. ‘Des’ significa *negação ou ausência* de “algo” e o difícil trabalho de desvelar seu embaralho, dá-se quando o prefixo ‘mento’ remete à ideia de *ação*, o que leva a pensar como o termo desenvolvimento cai por vezes na armadilha do utópico. Ou seja, é ao mesmo tempo, o envolvimento *sem ação* ou, em

outras palavras, a *ausência de movimento*. Neste caso, sugere a necessidade de um envolvimento das atividades humanas no seu sentido mais estrito de ação e negação, desenvolver para chegar ao Desenvolvimento. Pela linguística, pode-se compreender o desenvolvimento como ação para alcançar algo. Sob a perspectiva da agricultura familiar, acredita-se que Desenvolvimento significa ação para a ampliação das possibilidades para diversificar as atividades produtivas e melhoria na qualidade de vida.

Há várias vertentes interpretativas sobre Desenvolvimento, como por exemplo: a econômica, a mitológica e a sustentável. Surgem ainda às teorias de Desenvolvimento, com destaque para a ideia de Desenvolvimento como liberdade do economista indiano Amartya Sen (2000). Segundo Sen (2000), para que exista o Desenvolvimento deve haver liberdade, é necessário que sejam removidas “as principais fontes de privações de liberdade: pobreza, e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência de serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de estados repressivos” (SEN, 2000, p. 18). É necessário repensar o sistema capitalista e a atuação do Estado.

A história contribui para entender como surge à ideia de Desenvolvimento. Inicialmente, o Desenvolvimento aparece atrelado à noção de evolução. O conhecimento sobre evolução fundamenta-se na Teoria de Darwin que defendeu a tese no qual indivíduos que se adaptam com facilidade ao meio conseguem sobreviver, em outras palavras, evolui-se conforme a geografia do lugar. Há intrinsecamente a ideia de melhoria das espécies, o que se pode entender como o despontar para a compreensão do Desenvolvimento.

O darwinismo social incorporado às teorias sociológicas, políticas, históricas e geográficas, no século XIX, começa a ser questionado. O progresso, a expansão territorial e o crescimento econômico fazem parte da criação ideológica dos países hegemônicos, em outros termos, a criação social e não determinismo ambiental. “Essas sociedades obtiveram o *status* de desenvolvidas, o que faz entender que elas eram capazes de produzir os seus próprios movimentos para o alcance do seu bem estar” (SANTOS *et al.*, 2012, p. 46). Destarte, a ação é produzida por uma sociedade a partir da necessidade de evoluir, ou seja, enquanto agentes capazes de aplicar “movimento” nas atividades, como possibilidade de Desenvolver-se para um *status* mais elevado. Isto se dá através do processo de mudança produzido por sua própria atuação como sociedade ativa.

O conhecimento empírico adquirido no período mercantilista e a ascensão do capitalismo como sistema de caráter hegemônico fez aflorar um novo momento na ideia de Desenvolvimento, transita-se do pensá-lo como *evolução* para entender o desenvolvimento como *progresso*. Numa perspectiva ideologizada da evolução, passou-se a associá-la a ideia

de progresso, “representado pela incorporação dos modos de produção, padrão de consumo e estilo de vida dos países centrais do capitalismo. Dessa maneira, a industrialização e a urbanização desses países passaram a ser símbolos do progresso” (ORTEGA, 2008, p. 22).

O Desenvolvimento como *progresso* marca o período nascente da industrialização no século XVIII. A Europa torna-se o berço do avanço enquanto poder hegemônico da economia mundial. Assim, “não se teve uma teoria de progresso, mas a passagem da ideia de evolução para a de progresso foi uma espécie de ante-sala do rapto da **ideia desenvolvimento** pela economia, com a redução da **evolução** ao **progresso** e deste ao **crescimento**” (FAVARETO, 2006, p. 39, grifo nosso). Notoriamente, o termo Desenvolvimento encontrava-se como pauta nos discursos econômicos anterior à Segunda Guerra Mundial (1940-1945). Os países centrais apresentam-se como modelo para o crescimento, sob a perspectiva da industrialização e da urbanização. Diante disto, o termo Desenvolvimento aparece como sinônimo de crescimento econômico.

Deste modo, nas sociedades capitalistas “desenvolvimento é visto como a força capaz de conduzir uma sociedade atrasada a uma sociedade avançada. Desenvolver é sinônimo de acumular para depois distribuir” (SANTOS *et al.*, 2012, p. 48). Diante disto, o Desenvolvimento é analisado sob a perspectiva do econômico, quantitativo. Assim, o processo de acumulação e promoção do “Desenvolvimento”, levaria a distribuição dessa riqueza para as sociedades atrasadas. No entanto, o que a população vivenciou, foi à ideia de Desenvolvimento atrelada à acumulação de capital nos países centrais. Deste modo, observa-se a disparidade socioeconômica entre os países centrais e periféricos.

O final da Segunda Guerra Mundial marca um novo momento da História global. A centralidade econômica e bélica nos Estados Unidos e União Soviética, vencedores da Guerra, impulsiona a emergência da criação de Organismos Multilaterais, pois problemas de diversas ordens começam a afetar a economia. A necessidade de reconstrução dos países destruídos pela guerra fazia-se urgente, principalmente das economias capitalistas.

Neste cerne, organismos foram criados para a reestruturação econômica e social, como por exemplo, a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). A criação da ONU teve como objetivo efetivar a paz entre as nações e auxiliar o Desenvolvimento de países mais atrasados através da priorização da saúde, educação, alimentação, ou seja, o Desenvolvimento social.

Outros organismos também foram criados neste período, e até os dias atuais, desempenham um papel relevante na reconstrução da economia mundial. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)

são exemplos destes organismos de financiamento. Neste período, o crescimento econômico e o Desenvolvimento passam a ser partes complementares sem perder suas particularidades distintas. É possível perceber a simbiose entre o crescimento econômico e o Desenvolvimento. Contudo, embora o crescimento econômico faça parte do Desenvolvimento, o Desenvolvimento abrange outras dimensões sob o viés qualitativo.

Na conjuntura do pós-guerra, concebeu-se a dimensão de caráter social, ou seja, a sociedade capitalista e as sucessivas crises do sistema atentaram a reflexão sobre a totalidade multidimensional do Desenvolvimento. Este, imbricado ao crescimento econômico, mas numa perspectiva qualitativa, marcado pela configuração do Estado de Bem-Estar Social, ou *Welfare State*, assumiu o papel em promover à sociedade o direito à alimentação, saúde, moradia, entre outros direitos.

O Estado de Bem-Estar Social foi influenciado pelas abordagens de John Maynard Keynes. O referido teórico propunha um planejamento econômico a partir da participação do Estado, através de investimentos públicos na produção para garantir emprego e Desenvolvimento, a gestão de Roosevelt foi sua amostra empírica mais evidente. A concepção de Keynes deu-se em valorar o Estado como elemento fomentador de Desenvolvimento, ampliado pelos investimentos e o fortalecimento do mercado interno, através da demanda agregada pelas abordagens economicistas. Isso compreendeu os anos “gloriosos” do capitalismo pós Segunda Guerra Mundial.

Assim, o Estado de Bem-Estar Social se consolida especificamente no continente europeu e mais tarde ganha destaque em alguns países da América Latina. O Estado de Bem-Estar Social pode ser definido como aquele que assume a “proteção social de todos os cidadãos, patrocinando ou regulando fortemente sistemas nacionais de Saúde, Educação, Habitação, Previdência e Assistência Social; normatizando relações de trabalho e salários; e garantindo a renda, em caso de desemprego” (SANTOS, M. P., 2012, p. 34).

Destarte, o período de reestruturação econômica e política causada pelo pós-guerra, ascendem na Europa à busca por estratégias de Desenvolvimento econômico e social. Influenciado pelo modelo de produção fordista, as políticas de Estado eram de caráter centralizado. No espaço rural, Beduschi Filho e Abramovay (2004, p. 40) analisam que “as políticas agrícolas eram igualmente centralizadas e voltava-se a garantir renda dos agricultores cujos processos de inovações tendiam a deprimir de forma constante os preços das *commodities* produzidas”. As ações do Estado no espaço rural visavam à produção em massa alavancada pelo fordismo. Colocavam-se os/as agricultores/as familiares à margem dos investimentos públicos.

A crise do modelo fordista de produção na década de 1970 traz a emergência de uma nova dinâmica nos setores produtivos e na ocupação espacial do solo rural e urbano. O modelo de acumulação pós-fordista, ou flexível, vivenciado após a crise dos anos 1970, conduz a produção do meio técnico-científico-informacional, para usar a expressão de Santos (2012), e influencia diretamente na indústria e na agricultura. O setor terciário urbano é descentralizado e expandido para o espaço rural, que passa a ser multifuncional e pluriativo. O despertar das diversas possibilidades de produção no espaço rural direciona ações para o Desenvolvimento rural, mais especificamente o Desenvolvimento a partir do que o território - sob a perspectiva do planejamento do Estado - pode oferecer como produto.

## **2.2 Desenvolvimento territorial rural**

O Desenvolvimento rural pode ser analisado a partir de duas perspectivas ou como atribui Kageyama (2004) por dois momentos. Inicialmente, a compreensão do Desenvolvimento rural volta-se para a modernização agrícola com a Revolução Verde em que vivenciou a presença do capital internacional na mecanização do campo e no incremento da exportação. E o segundo momento, marcado no final do século XX, o Desenvolvimento rural direciona-se a proposta de Desenvolvimento endógeno centrado no Desenvolvimento local. A abordagem endógena inaugura os debates no âmbito do cenário europeu onde o esvaziamento rural sofreu transformações expressivas. Para Schneider (2004), o Desenvolvimento rural é um processo que visa alcançar mudanças socioeconômicas e ambientais a fim de melhorar a renda, melhor qualidade de vida e bem-estar das populações no espaço rural.

No final do século XX, a paisagem no espaço rural ganha uma nova conotação, principalmente com a emergência da globalização. Em outras palavras, “o velho é re-criado no novo, no movimento concomitante de descontinuidade e continuidade. A continuidade ocorre na não mudança e, na própria descontinuidade, que contém, em si, elementos do momento e da totalidade anteriores” (SAQUET, 2007, p. 71). O velho não é abolido, mas permanece parcialmente no novo, criado e territorializado pela própria territorialidade, seja ela material ou imaterial. Observam-se, assim, atributos antes exclusivos nas cidades com maior intensidade nos espaços rurais.

Nesse contexto, o rural ganha novas particularidades e definições, o que torna ainda mais complexa a sua compreensão. No entanto, Kageyama (2004) ao analisar o espaço rural aponta para algumas características em comum elencadas entre os estudiosos da temática, são elas: a) o rural não é sinônimo de agrícola; b) é multissetorial e multifuncional devido a

diversidades de atividades desenvolvidas nesse espaço e às funções desenvolvidas, tais como produtiva, ambiental, ecológica e social; c) possui densidade populacional relativamente baixa; d) não há uma divisão concentrada e absoluta entre o que é espaço rural e o que é espaço urbano.

O espaço rural é múltiplo e defini-lo apenas pelas atividades agrícolas parece ingênuo. Há nesse espaço uma imbricação de elementos a serem levados em consideração, além do econômico, como por exemplo, os aspectos políticos, culturais, sociais, ambientais, entre outros. Pode-se destacar nesta “Era da Globalização”, as atividades pluriativas e as multifuncionalidades do espaço rural. A presença do capital financeiro atrai para as áreas rurais a territorialização de serviços poucos explorados no campo. Assim, a natureza ainda pouco transformada atrai os cidadãos, e o turismo apresenta-se como uma das formas de geração de emprego e renda. Desse modo, diante desta nova roupagem do rural influenciado pelos fatores da globalização, dos desafios e das dificuldades de articulação das políticas públicas têm-se buscado (re)pensar o Desenvolvimento rural além da visão produtivista da agricultura. Segundo Schneider (2004), o rural deve ser analisado com alcance de uma dimensão focalizada na erradicação da pobreza, no protagonismo dos atores sociais e sua participação política, no território como unidade de referência e da preocupação central com a sustentabilidade ambiental.

A União Europeia até a década de 1980 apresentava uma efetiva concentração da população localizada no espaço rural. “Considerando a classificação de áreas da OCDE<sup>1</sup> rural, definido com base nas regiões de densidade populacional, 60% das regiões da União Europeia (25 membros) é predominantemente rural, 28% são intermediários (significativamente rural) e os restantes são urbana<sup>2</sup>” (SARACENO, 2007, p. 169, [Tradução Livre]). Atualmente, o espaço rural na União Europeia está ocupado 5% pela agricultura, 56% pela indústria e 39% pelos serviços (SARACENO, 2007). Neste contexto, as atividades desenvolvidas nos espaços rurais se aproximam cada vez mais das urbanas e contribui para o aumento da pluriatividade, que transitam entre atividades agrícolas e de serviços.

A abertura de novas possibilidades nos espaços rurais da União Europeia é marcada por três momentos sociopolíticos de mudanças, a saber: no primeiro momento, a Política Agrícola Comum (PAC); no momento seguinte, proposta de planejamento com o olhar sobre as particularidades dos espaços rurais; no terceiro e último momento, a reforma da Política

---

<sup>1</sup>Organización para a Cooperación e Desenvolvemento Económico.

<sup>2</sup>“Considerando la clasificación de las zonas rurales del OCDE, definida con base en la densidad demográfica de las regiones, el 60% de las regiones de la Unión Europea (25 miembros) es predominantemente rural, el 28% son intermedias (significativamente rurales) y el resto son urbanas” (SARACENO, 2007, p. 169).

Agrícola Comum (PAC). Neste período, iniciado em 1980, entra em pauta a discussão sobre a importância do Desenvolvimento rural.

A década de 1980 é marcada por políticas estrutural de caráter eminentemente setorial. Neste momento, a Política Agrícola Comum (PAC), criada em 1964, desempenha bastante importância no andamento das discussões para a concorrência comercial de produtos agropecuários.

As políticas de natureza setorial, típico da primeira fase das políticas rurais da Europa, não precisam ser diferenciadas de acordo com os diferentes contextos, porque uma modernização que o inspirou foi percebida como uma evolução homogênea afetando todas as empresas e todas as áreas, de forma semelhante. Todas as áreas rurais eram consideradas da mesma forma, com os mesmos problemas. A resposta política poderia, portanto, ser a mesma para todos, padronizada em uma única receita<sup>3</sup> (SARACENO, 2007, p. 181, [Tradução Livre]).

A União Europeia na década de 1980 estrutura o Desenvolvimento rural a partir mecanização e da modernização do campo, sem considerar a diferenciação espacial das regiões produtivas e empreendedoras. Esta homogeneidade do planejamento provocou uma verdadeira disparidade na proposta do Desenvolvimento rural, pois fortaleceram a competitividade em algumas propriedades em detrimento da estagnação de outras.

Diante do caráter setorial das políticas, nos anos 1990 inicia-se a segunda fase evolutiva das propostas de planejamento e execução. Este momento é marcado pela atribuição das particularidades dos espaços rurais. A heterogeneidade dos territórios torna-se pauta relevante para as estratégias de Desenvolvimento. Neste momento, o Desenvolvimento rural começa a ser planejado a partir das diferenças territoriais, ou seja, arquiteta-se o Desenvolvimento com base no que determinada parcela do espaço geográfico mostra como potencial, leia-se poder, produtivo, político, social, cultural, ambiental, enfim, territorial. Em outros termos, o planejamento pauta-se na perspectiva do Desenvolvimento Territorial rural. Esta mudança estrutural de políticas públicas de abordagem territorial influenciou a iniciativa do Programa Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais (LEADER). A terceira fase, no início do século XXI, é marcada pela proposta de reforma da PAC. Esta

---

<sup>3</sup>Las políticas de tipo sectorial, típicas de la primera etapa de las políticas rurales europeas, no necesitaban ser diferenciadas según los distintos contextos porque la modernización que las inspiraba era percibida como una evolución homogénea que afectaba a todas las explotaciones y a todas las áreas en forma similar. Todas las áreas rurales eran percibidas de modo semejante, con los mismos problemas. La respuesta de las políticas podía, por lo tanto, ser la misma para todas, estandarizada en una única receta (SARACENO, 2007, p. 181).

reforma objetivou articular o diálogo entre as estratégias setoriais e territoriais para que atuem em rede sob a perspectiva da sustentabilidade.

O cenário marcado pelas Guerras e as sucessivas crises do sistema capitalista fizeram surgir às políticas descentralizadas com abordagem territorial sob a perspectiva de promover o bem-estar social e o Desenvolvimento local. Essa estratégia de planejamento com base no modelo *button-up*, sob o prisma do Desenvolvimento local, ganhou forma na União Europeia com a criação do Programa LEADER, que surge como proposta para o Desenvolvimento territorial rural. É digno de registro que o modelo *button-up* apresenta-se como uma estratégia orientada de baixo para cima, os planos de desenvolvimento local são elaborados de forma descentralizada.

A proposta de Desenvolvimento territorial rural implantada na Europa tende a expandir e a influenciar diretamente o planejamento de políticas territoriais rurais em outros países, como por exemplo, no Brasil. A transição do planejamento a partir dos setores ou regiões para o planejamento territorial alicerçado no território como escala intermediária ou unidade de referência e como dimensão política do espaço geográfico conduz o olhar do Estado para as propriedades produtivas familiares no Brasil. Neste sentido, analisa-se a seguir o Programa LEADER e sua influência nos Estados Unidos no Programa EZ/CZ (*Empowerment Zones*<sup>4</sup>/*Entreprise Communities*<sup>5</sup>), para em seguida, refletir sobre as políticas territoriais rurais no Brasil.

• *Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais (LEADER)*

Criado em 1991, o Programa LEADER marca a estratégia inovadora para o Desenvolvimento rural. Esta estratégia apoia-se em uma abordagem territorial e descentralizadora baseada nas ações de baixo para cima, conhecida como *button-up*. Por ter caráter multissetorial e integrador, a estratégia do Programa LEADER se efetiva na promoção e na abertura da competitividade territorial a partir dos recursos disponíveis nos territórios e da participação de atores sociais na elaboração e fiscalização dos projetos. Atualmente, o Programa LEADER se destaca como uma das principais referências do modelo de políticas territoriais para o Desenvolvimento rural em grande parte dos países, como nos Estados Unidos e na América Latina.

---

<sup>4</sup>Zonas de empoderamento.

<sup>5</sup>Comunidades empresariais.



Na primeira e na segunda fase do LEADER, (LEADER I 1991 - 1994) e (LEADER II 1994 - 1999), respectivamente, o programa apoiou mil projetos territoriais e variou pouquíssimo nos nove anos da iniciativa de Desenvolvimento. Os objetivos do programa foram:

Promover atividades inovadoras, demonstrativas e transferíveis que ilustram as novas formas que podem tomar o desenvolvimento rural. Aumentar os intercâmbios de experiência e conhecimento, utilizando uma rede europeia de desenvolvimento rural. Apoiar projetos de cooperação transnacional que emanam dos agentes em áreas rurais. As regiões que tiveram acesso a esses programas devem ser incluídos nas áreas rurais: que são caracterizados como regiões com atraso de desenvolvimento; frágil (principalmente para as questões ambientais e sociais) e áreas rurais com densidade populacional muito baixa. No entanto, no LEADER II, um máximo de 10% dos fundos atribuídos a esta iniciativa poderia ser usado em zonas fronteiriças não elegíveis<sup>6</sup> (GUERRA, 2000, s/p., [Tradução Livre]).

Os objetivos do LEADER estão atribuídos também à nova estrutura das populações rurais, pois considera a pluriatividade e multifuncionalidade dos espaços rurais. Segundo Beduschi Filho e Abramovay (2004), a principal inovação do LEADER foi à incorporação da abordagem territorial, no qual uma área pode tornasse competitiva e ao mesmo tempo assegurar a sustentabilidade ambiental, social e cultural.

Assim, a abordagem territorial traz a novidade de adotar as especificidades territoriais a partir da identidade, dos recursos disponíveis e do ator social que vive e conhece a realidade local. Nesta parceria com o Estado, há a possibilidade da melhor distribuição dos recursos financeiros direcionados aos projetos estratégicos do LEADER.

Neste contexto, o enfoque territorial supera o conceito de território como unidade administrativa em relação ao Estado-Nação e passa a adotar o enfoque da identidade com determinada parcela do espaço geográfico.

A identidade de um território é o conjunto de percepções coletivas de seus habitantes com relação ao seu passado, as suas tradições e as suas competências, sua estrutura de produção, o seu patrimônio cultural, os recursos naturais, materiais, o seu futuro, etc. **Não é uma identidade monolítica, mas um conjunto múltiplo de identidades pertencente a cada**

---

<sup>6</sup>Fomentar actividades innovadoras, demostrativas y transferibles que ilustren las nuevas vías que pueden tomar el desarrollo rural. Multiplicar los intercambios de experiencias y conocimientos a través de una red europea de desarrollo rural. Apoyar los proyectos de cooperación transnacional que emanen de los agentes en las zonas rurales. Las regiones que han podido acceder a este tipo de programas debieron estar incluidas en zonas rurales dentro del: Que se caracterizan por ser regiones con un retraso en el desarrollo; zonas rurales frágiles (principalmente por temas ambientales y sociales) donde se incluyen zonas de muy baja densidad de población. No obstante, en el LEADER II, un máximo de 10% de los créditos asignados para esta iniciativa en las zonas podría ser utilizados en zonas limítrofes no elegibles (GUERRA, 2000, s/p.).

**grupo social, a cada lugar, cada centro de produção especializada,** etc. Esta identidade ‘plural’ não é imutável, mas sim, pode evoluir fortalecida e modernizada<sup>7</sup> (GUERRA, 2000, s/p., grifo nosso, [Tradução Livre]).

Os conhecedores e produtores de identidade compõem os Grupos de Ação Local (GAL) do LEADER. A finalidade dos GAL’s é traçar um diagnóstico da realidade dos territórios. As dificuldades e as necessidades locais são discutidas com as comunidades na perspectiva de facilitar a participação e elaboração dos projetos para o Desenvolvimento do território. Estes grupos de atores também fazem articulações com a esfera regional, nacional e europeia na promoção da competitividade.

O objetivo de desenvolver um projeto territorial é assegurar aos atores e as instituições locais quatro tipos de habilidades: as habilidades para avaliar seu ambiente, ações conjuntas, criar ligações entre setores assegurando o máximo valor agregado e, por último, para manter relações com outras áreas e o resto do mundo<sup>8</sup> (DOSSIER LEADER, nº 6, 2001, p. 5, [Tradução Livre]).

Nesta política estratégica, o ator social deixa de ser mero agente receptor das políticas territoriais do Estado e passa a participar ativamente no processo de “chamada dos projetos”. A experiência destes atores promove a participação da comunidade na definição do futuro do território. O compartilhamento destas experiências influencia outras localidades, até mesmo outros países fora da União Europeia, como é o caso do Programa EZ/CZ (*Empowerment Zones*<sup>9</sup>/*Entreprise Communities*<sup>10</sup>) nos Estados Unidos.

- *Empowerment Zones/Entreprise Communities (EZ/CZ)*

O EZ/CZ é um Programa estabelecido em Lei nos Estados Unidos dois anos após a iniciativa inovadora do LEADER. Este Programa foi criado mediante as pressões no período de instabilidade e sucessivas crises que assolaram o sistema capitalista no século XX. A

---

<sup>7</sup>“La identidad de un territorio es el conjunto de las percepciones colectivas que tienen sus habitantes con relaciones a su pasado, sus tradiciones y sus competencias, su estructura productiva, su patrimonio cultural, sus recursos naturales, materiales, su futuro, etc. No se trata de una identidad monolítica, sino de un conjunto complejo integrado por una multitud de identidades consustanciales a cada grupo social, a cada lugar, a cada centro de producción especializado, etc. Esta identidad ‘plural’ no es inmutable, sino al contrario, pueda evolucionar, reforzarse, modernizarse” (GUERRA, 2000, s/p.).

<sup>8</sup>“The aim of developing a territorial project is therefore to ensure that local players and institutions acquire four types of skills: the skills to assess their environment, to take joint action, to create links between sectors by ensuring that maximum added value is retained, and lastly to liaise with other areas and the rest of the world”. (DOSSIER LEADER nº 6, 2001, p. 5).

<sup>9</sup>Zonas de empoderamento.

<sup>10</sup>Comunidades empresariais.

criação do *EZ/CZ* apresenta-se como um desdobramento dos debates sobre Desenvolvimento rural ancorado na abordagem territorial que aparece nos anos 1980, principalmente na Europa.

Segundo Beduschi Filho e Abramovay (2004, p. 55, grifo nosso), “o Programa baseia-se em quatro princípios fundamentais para a análise dos planos das comunidades: **a.** oportunidade econômica; **b.** desenvolvimento sustentável; **c.** cooperação e parcerias nas comunidades (*community-based partnership*<sup>11</sup>); **d.** visão estratégica de mudança” Os autores apontam a semelhança do *EZ/CZ* ao LEADER por adotar a participação de atores ativos da sociedade na busca pelo Desenvolvimento local e a adoção do caráter de responsabilidade ambiental, social e cultural. No tocante as diferenças, este programa está direcionado aos espaços rurais de maior índice de pobreza.

É importante enfatizar, que há poucos estudos sobre *EZ/CZ* como estratégia de Desenvolvimento rural. Sob perspectivas semelhantes ao LEADER, avança suas experiências para a América Latina, em particular ao Brasil, um país com dimensão continental que “carrega” as marcas históricas da concentração de renda, disparidades econômicas, conflitos no campo, entre outros.

Destarte, torna-se relevante frisar que as experiências dos Programas LEADER e *EZ/CZ* ocorrem em países que apresentam uma realidade econômica e social bastante diferente do Brasil. A própria formação socioeconômica e estrutural se difere. Mesmo emergindo diante de fatores de crise, isto é, como resultado do “fim” da dicotomia do urbano e rural, a materialidade e a organização estatal apontam para estas especificidades que precisam ser consideradas quando direcionada as experiências de Desenvolvimento rural.

Deste modo, as estratégias LEADER e *EZ/CZ* apresentam-se como experiências positivas. No entanto, isto é resultado da organização dos atores sociais, que uma vez organizados refletem na produção de força participativa para o Desenvolvimento do território. Não necessariamente pautado na renda per capita, mas nos direitos a educação, cidadania e segurança fundiária.

A partir da experiência do LEADER, com aspectos positivos para o Desenvolvimento, e do *EZ/CZ* é que o Brasil tenta atenuar os problemas existentes, ao inspirar-se neste planejamento inovador europeu. Mas há ainda, muito que se preocupar, pois a estrutura e conjuntura fundiária e política brasileira difere da realidade europeia. O Brasil apresenta uma construção histórica preocupante quanto os entraves que sucedem o seu “subdesenvolvimento”. Segundo Celso Furtado (1974, p. 87), “toda economia

---

<sup>11</sup>Parceria com a comunidade.

subdesenvolvida é necessariamente dependente, pois o subdesenvolvimento é uma criação da situação de dependência.” Assim, o processo das condições históricas do Brasil tende a agravar as desigualdades sociais. Contudo, a nova estratégia de Desenvolvimento rural busca a superação da pobreza ou, aos menos confiantes, a confirmação do Desenvolvimento como “mito”. A política territorial de Desenvolvimento rural no Brasil é planejada com base nos Território Rural e nos Territórios Cidadania, sendo esta uma das vertentes atuais, segundo a ótica de Schneider (2010).

### **2.3 As políticas territoriais rurais no Brasil**

A globalização e as melhorias nos transportes e na comunicação impulsionam a difusão de ideias e experiências econômicas, sociais, culturais e ambientais. As mudanças de paradigmas alavancadas pelas experiências nos países centrais repercutiram no Brasil de maneira expressiva durante o século XX. Mas deve-se considerar o processo histórico da ocupação brasileira, a dimensão territorial e as espacialidades em ação no Brasil ao “importar” modelos intervencionistas, como por exemplo, o LEADER. Esta “importação” tem provocado discussões entre os estudiosos do espaço rural.

Marcado por uma estrutura fundiária concentrada e conflitos no campo, o Estado brasileiro desempenhou um papel relevante no cerne do Desenvolvimento econômico. A crise de 1929 fez o Estado decidir por novos rumos da economia nacional. A estratégia “desenvolvimentista” da “Revolução Verde” e da industrialização surge com a retórica do discurso do progresso, de romper com o “atraso”.

No Brasil, o crescimento industrial e a modernização do campo, conhecida como “Revolução Verde”, foram financiados pelos Organismos Multilaterais criados após a Segunda Guerra Mundial. A ideia de Desenvolvimento aparece atrelada ao aspecto econômico e social. “O avanço da modernização das atividades agropecuárias, via de regra, está associado à integração da unidade produtiva às redes de produção, cada vez mais especializadas, visando atender ‘nichos’ ou segmentos de mercados” (SILVA; GROSSI, 2007, p. 165). O setor agrícola, ideologicamente considerado “arcaico” e tradicional transforma-se em setor “moderno”, de modo que este participa com mais “força” do crescimento econômico. O Desenvolvimento agrícola e rural seria um instrumento desta mutação (TARSITANO; SANT’ANA; ARAÚJO, 2013). Neste momento, Desenvolvimento apresentava-se como sinônimo de crescimento econômico. No entanto, a ideologia da “Revolução Verde” e a rápida industrialização romperam com os ideais do Estado. Ao

planejar o Desenvolvimento econômico, a qualidade de vida, o direito à saúde, a infraestrutura, a moradia, entre outros, foram insatisfatórios.

O panorama social da população rural foi pouco alterado, mas, contraditoriamente, o Produto Interno Bruto (PIB) referente à industrialização cresceu. O êxodo rural foi intenso enquanto a modernização estava em curso. Ortega (2008) aponta para o alto índice de esvaziamento do campo entre 1960 a 1980, que após este período perde intensidade. Isto aconteceu possivelmente pela aproximação entre o rural e urbano. Neste movimento de repulsão e atração, a agricultura familiar, que tem relevante papel na economia brasileira, conseguiu resistir e permanecer no espaço rural.

A partir disso, percebe-se que só pelo crescimento econômico não há como alcançar o Desenvolvimento social, pois nem mesmo o aumento do PIB conseguiu romper com a concentração da renda. Neste contexto, um novo modelo de Desenvolvimento inclusivo começa a ser discutido. A divulgação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) incrementa a discussão à luz da diferenciação entre crescimento econômico e Desenvolvimento. O debate acerca do crescimento econômico sem a alteração da qualidade de vida da sociedade traz à tona discussões sobre o Desenvolvimento como um “mito”.

Diante dos dados insatisfatórios em relação à superação da pobreza e da inserção tecnológica, a pauta de Desenvolvimento rural sai um pouco de cena e retoma seu discurso a partir de 1990, principalmente, pela presença dos movimentos sociais liderada pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais (MST). Estes movimentos exerceram pressões sobre o Estado na busca por melhores condições de vida, reforma agrária, políticas públicas para agricultura familiar, entre outros direitos.

Os movimentos sociais ascendentes na época contribuíram na criação do primeiro programa para a agricultura familiar, conhecido como Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). O PRONAF é o primeiro programa de caráter social a ser implantado no Brasil. Assim, diante das pressões sociais e da própria falácia do Desenvolvimento social, o PRONAF passa a se constituir em uma estratégia de Desenvolvimento.

Em 28 de junho de 1996, mediante o Decreto Nº 1.946, seria criado o PRONAF, com a finalidade de promover o “Desenvolvimento Sustentável” dos/as agricultores/as familiares, aumentar sua capacidade produtiva, gerar empregos e melhorar sua renda. Os recursos liberados por meio do PRONAF são oriundos de quatro fontes controladas pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), a saber: (i) Exigibilidade do Manual de Crédito Rural

(MCR) do Banco Central; (ii) Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); (iii) Fundos Constitucionais; (iv) Recursos do Tesouro Nacional (ORTEGA, 2008).

Nos anos 2000, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) criaria a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Sob a influência da experiência inovadora do LEADER, elabora-se o Programa Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PRONAT) em 2003. Em 2008, cria-se o Programa Território da Cidadania (PTC) com a finalidade de atender a agricultura familiar e minimizar a pobreza rural sob a perspectiva da abordagem territorial.

Além do PRONAF, de meados da década de 1990, e das novas abordagens em curso, a criação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), instituído em 2003, reflete em um marco importante no século atual, cujo objetivo é contribuir para o Desenvolvimento de regiões onde predominam agricultores/as familiares e beneficiários da reforma e do reordenamento agrário (TARSITANO; SANT'ANA; ARAÚJO, 2013).

Novas estratégias de Desenvolvimento rural e do combate à pobreza foram impulsionadas pelas experiências da Europa e dos EUA. A insatisfação das políticas públicas que desconsiderava as heterogeneidades territoriais também foi decisiva na mudança da abordagem espacial do planejamento estatal. Incorpora-se a concepção institucional de território nas propostas de Desenvolvimento rural. A abordagem territorial ganha destaque no planejamento público. Em outros termos, atua como referência espacial para o Estado e a regulamentação das políticas públicas. É na verdade, uma tentativa de resposta do Estado “as fortes críticas a que vinha sendo submetido, sobretudo tendo em vista a ineficácia e a ineficiência de suas ações, seu alto custo para a sociedade e a permanência das mazelas sociais mais graves como a pobreza, o desemprego, a violência, etc.” (SCHNEIDER, 2004, p. 102). O Desenvolvimento rural passou a ser alavancado pela descentralização das políticas públicas, pela participação dos atores sociais, representante civil e público, pelas mudanças do papel institucional, e por fazer do território unidade de referência para a articulação entre o poder público e o poder da sociedade civil.

Algumas organizações internacionais foram cruciais na formulação da estratégia territorial. O Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) ao lançar um documento sobre a ‘nova ruralidade’, no início do ano 2000, indica a importância crescente de unidades produtivas focadas no Desenvolvimento territorial. O IICA afirma que o conceito de território apresenta-se com uma conotação ampla e multidimensional ao constituir iniciativas integrais de planejamento e desenvolvimento de unidades, especialmente aquelas de alta

expressão rural. Tais abordagens foram incorporadas na demonstração decorrentes da Primeira Reunião Ministerial sobre Agricultura e Vida Rural, em que uma nova visão surge à agricultura e à vida rural (BERDEGUÉ; SCHEJTMAN, 2004).

Destarte, a abordagem territorial busca o Desenvolvimento rural por inserção de políticas públicas e parte da concepção funcional que os espaços rurais desempenham na promoção do Desenvolvimento econômico. Assim, esta abordagem vai além da visão produtivista ou de mudanças técnicas. Ademais, a abordagem territorial tem como proposta romper com o caráter setorial das políticas públicas. Tratam-se especificamente de estratégias que destacam a importância de oferta e demanda de políticas públicas e “implica uma transformação estrutural na visão da relação entre Estado ofertador de políticas e uma sociedade beneficiária das mesmas, para um modelo onde oferta e a demanda localizam-se em espaços de corresponsabilidade, autonomia e cogestão” (ECHEVERRI, 2010, p. 107). Nesta perspectiva, a articulação entre infraestruturas e os serviços, nas palavras de Milton Santos (2012), o indissociável sistemas de objetos e sistemas de ações, apresenta-se como demandas para o Desenvolvimento territorial rural, com destaque para os Projetos de Infraestrutura e Serviços (PROINF).

### **2.3.1 O surgimento do PROINF**

A criação do PRONAF em 1996 aparece nos discursos do governo como o principal “instrumento utilizado para construir um novo modelo de desenvolvimento rural no Brasil. Sua missão fundamental seria combater as desigualdades que marcaram tradicionalmente as políticas estatais voltadas para estimular a mudança da base técnica da agricultura do país”. (AQUINO; SCHNEIDER, 2015, p. 54). As novas propostas de políticas públicas institucionalizam os “miniprodutores”, os “pequenos agricultores” e a “agricultura de subsistência” como agricultura familiar.

Nesse contexto, com a criação do PRONAF, reconhece-se a importância da agricultura familiar no Brasil. Do ponto de vista operacional, o Programa apresentou três linhas principais de atuação: **a)** Crédito Rural: destina recursos para custeio e investimento e financiamento de atividades produtivas rurais; **b)** Capacitação: custeia cursos e treinamento aos agricultores familiares; e **c)** Infraestrutura e Serviços: direciona o apoio financeiro para obras e serviços nos municípios integrados ao Programa. Esta última modalidade do Programa passou a ser conhecida como PRONAF Infraestrutura e Serviços. Baseado em linhas de financiamento, o PRONAF Infraestrutura e Serviços objetivava superar os entraves que impediam o

Desenvolvimento rural, ao facilitar através de obras e serviços atender os municípios mais carentes dessas estruturas como nas regiões Norte e Nordeste, principalmente.

Na busca por uma metodologia para a seleção dos municípios, o Conselho Municipal do PRONAF foi criado em 1997. Definiu-se, inicialmente, que os municípios teriam financiamento médio anual de R\$ 150.000,00 milhões previsto para um período de quatro anos. Os critérios utilizados pelo Conselho Municipal do PRONAF para relacionar os municípios foram: (i) a participação do número de estabelecimentos agropecuários com área até 200 hectares (ha) sobre o número total de estabelecimentos do município fosse maior do que a mesma relação para o estado como um todo; (ii) a participação da população rural na população total do município fosse superior à mesma relação no estado; (iii) o valor da produção agrícola por pessoa ocupada no município fosse inferior à média estadual desse valor (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004).

Além do Conselho Nacional, fizeram parte da institucionalidade do PRONAF, os Conselhos Estaduais, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDR's). É digno de registro que esta articulação tinha também como objetivo a elaboração dos Planos Nacionais de Desenvolvimento Rural (PNDR's). Criado em 2001, os CMDR's se destacaram como inovação no PRONAF Infraestrutura e Serviços.

Através dos CMDR, esperava-se constituir um espaço institucional cujas incumbências não se restringiam a uma arena de atuação política das entidades da sociedade civil, mas também a de ser uma estrutura com poderes para legitimar a condução das iniciativas locais, administrar os recursos existentes e zelar pela sua correta aplicação (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p. 15).

Iniciava-se nesse período uma arena com configuração democrática e tendência a apresentar responsabilidade na execução dos projetos, pelo menos era o que se desenhava com a criação dos CMDR's. No primeiro ano de atuação, 1997, a modalidade PRONAF Infraestrutura e Serviços foi implantada em 461 municípios brasileiros e quase triplicou este número em 2001 alcançando 1.253 municípios beneficiados (Tabela 1).



**Tabela 1:** Número de Municípios beneficiados pelo PRONAF Infraestrutura e Serviços por Região- 1997 – 2001

REGIÃO	1997	1998	1999	2000	2001	Crescimento absoluto (1997-2001)	Crescimento relativo (%) (1997-2001)
Norte	48	75	120	109	161	113	235,4
Nordeste	138	258	392	331	628	490	355,1
Sudeste	96	152	227	212	235	139	144,8
Centro Oeste	44	74	97	94	82	38	86,4
Sul	135	153	170	170	147	12	8,9
<b>Total</b>	461	712	1006	916	1.253	792	171,8

Fonte: HESPANHOL, 2006, p. 17

Elaboração: Juliana Antero da Silva, 2017

Dentre os municípios beneficiados, os das regiões Norte e Nordeste apresentam maior número de participação no período entre 1997 – 2001 **em termos relativos**. A região Norte em 1997 tinha 48 municípios beneficiados e em 2001 este número subiu para 161, o que em números absolutos significa o incremento de 113 municípios e em números relativos corresponde aproximadamente ao crescimento de 235,4%. A região Nordeste iniciou em 1997 com 138 municípios envolvidos e em 2001 foram contabilizados 628 ao total, ou seja, 490 municípios a mais e em percentual de aproximadamente 355,1%.

Sobre as demais regiões, em **números absolutos e relativos** em ordem decrescente, observa-se que o maior crescimento foi na região Sudeste, seguida das regiões Centro-Oeste e Sul. Contudo, deve-se mencionar que as regiões que apresentam o maior número de municípios envolvidos e com maior crescimento absoluto entre os anos de 1997-2001 foram as regiões Nordeste, com 628 municípios, e Sudeste com 235 municípios beneficiados.

Em igual compasso, encontra-se a distribuição de recursos no período de 1997 a 2001. Em quatro anos, as regiões que mais receberam recursos foram as regiões Nordeste e Sudeste (Tabela 2). O Sudeste com 235 municípios beneficiou-se em quatro anos do montante de 118.622,00 milhões de reais. Em igual período, o Nordeste com 628 municípios obteve como recurso 289.935,00 milhões de reais e a região Norte com 161 municípios recebeu 80.096,00 milhões de reais de investimentos.

**Tabela 2:** Distribuição dos recursos do PRONAF Infraestrutura e Serviços por Grandes Regiões do País em reais por milhões

Região	1997	1998	1999	2000	2001	Total por Região	Crescimento absoluto (1997-2001)	Crescimento relativo (%) (1997-2001)
Norte	5.882,00	10.405,00	18.279,00	18.739,00	26.791,00	80.096,00	74.214,00	92,7
Nordeste	24.197,00	32.189,00	61.564,00	58.885,00	113.100,00	289.935,00	265.738,00	91,7
Sudeste	12.728,00	21.038,00	32.436,00	34.302,00	18.118,00	118.622,00	105.894,00	89,3
Sul	14.798,00	12.015,00	23.861,00	25.448,00	7.818,00	83.940,00	69.142,00	82,4
Centro-Oeste	5.954,00	10.274,00	14.200,00	14.488,00	4.483,00	49.399,00	43.445,00	87,9
<b>Total por ano</b>	<b>63.559,00</b>	<b>85.921,00</b>	<b>150.340,00</b>	<b>151.862,00</b>	<b>170.310,00</b>	<b>621.992,00</b>	<b>558.433,00</b>	<b>89,8</b>

Fonte: HESPANHOL, 2006, p. 17

Elaboração: Juliana Antero da Silva, 2017

Observa-se pela Tabela 2, que no período de 1997 a 2001, o crescimento absoluto da distribuição dos recursos do PRONAF Infraestrutura e Serviços estavam concentrados nas regiões Nordeste e Sudeste e em termos relativos, nas regiões Norte e Nordeste. Em números relativos, o crescimento da região Norte foi 92,7%, o que corresponde a 74.214,00 milhões de reais e o total de recurso neste período de quatro anos foi 80.096,00 milhões de reais. Na região Nordeste, o crescimento em percentual foi 91,7%, referente ao crescimento de 265.738,00 milhões de reais em termos absolutos, com o total de 289.935,00 milhões de reais entre 1997-2001. Das demais regiões do país, em números absolutos em ordem decrescente, cresceram as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. O Sudeste cresceu 105.894,00, o que corresponde a 89,3%; o Sul obteve um incremento de 69.142,00, que se refere a 82,4%; e o Centro-Oeste um aumento de 43.445,00, o que equivale a 87,9%.

De modo geral, vários problemas foram encontrados diante do PRONAF Infraestrutura e Serviços. Delgado e Leite (2015, grifo nosso) apontam três deles, a saber: **primeiro:** o **município** mostrou-se uma **escala espacial inadequada** para a implementação de uma política de Desenvolvimento rural, dado seu caráter eminentemente administrativo e sua reduzida capacidade de geração de processos sociais, econômicos, políticos e culturais endógenos, que viabilizem e sustentem, ao longo do tempo, o Desenvolvimento rural nesta escala de intervenção; **segundo:** os critérios de escolha dos municípios, as culturas políticas autoritárias prevalecentes nos locais e a própria fragilidade institucional, na época, das organizações dos/as agricultores/as familiares e trabalhadores rurais – tendenciaram que os CMDR's tivessem, em grande parte dos municípios selecionados, uma existência quase que apenas formal, usualmente dominados pelos poderes políticos da prefeitura, sem que as organizações e representações dos/as agricultores/as familiares estivessem capacitadas para

exercer o protagonismo anunciado e esperado na condução e no controle social do Programa. Além disso, vários grupos sociais importantes tiveram, em geral, pouca representação nos CMDR's, como é o caso, por exemplo, das mulheres, jovens, assentados da reforma agrária, quilombolas e as comunidades “não organizadas” dos municípios; **terceiro:** os CMDR's apresentaram, em sua maioria, uma concepção bastante limitada de Desenvolvimento rural, tendendo a privilegiar quase exclusivamente atividades agrícolas e agropecuárias em sua formulação, que, ademais, assumia um caráter mais de “lista de compras” do que de um plano de Desenvolvimento, com uma estratégia de implementação razoavelmente definida.

Diante dos problemas enfatizados, o principal deles girou em torno da questão da escala delimitada aos municípios, ao processo de prefeiturização<sup>12</sup> em que se apresentaram alguns privilégios a municípios. Estes problemas encontrados no interior do PRONAF Infraestrutura e Serviços rompem ou desconstroem o caráter de política democrática. A ausência de grupos sociais na condução dos projetos e no atendimento as atividades agrícolas e agropecuárias deixava de fora a multifuncionalidade dos espaços rurais.

Estas constatações podem ser analisadas como passo importante para um segundo momento das políticas públicas com base no Desenvolvimento territorial rural. A proposta era romper ou superar algumas fragilidades do PRONAF Infraestrutura e Serviços. O primeiro ponto foi ampliar a escala para um conjunto de municípios, incentivar a inserção de ações de apoio a multifuncionalidade tendo como base o processo ascendente da ruralidade; o segundo foi consolidar uma gestão de apoio mais integrada e participativa com a criação dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER).

A partir de 2003, a gestão do PRONAF Infraestrutura e Serviços ficou sob a responsabilidade da recém-criada Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) vinculada ao MDA (SDT/MDA). Sob a jurisdição da SDT, inicia-se o planejamento territorial. O território passa a ser unidade de referência, escala intermediária entre o município e o estado. Essa delimitação territorial tem como foco as políticas públicas de Desenvolvimento rural sustentável que passariam a compor os Territórios Rurais. Sob a perspectiva conceitual da geografia, a articulação de municípios para a “formação” de um determinado Território institucional para o planejamento e a gestão dos territórios da agricultura familiar refere-se à escala de atuação do Estado e as relações de poder entre os/as agricultores/as familiares naquela parcela do espaço geográfico.

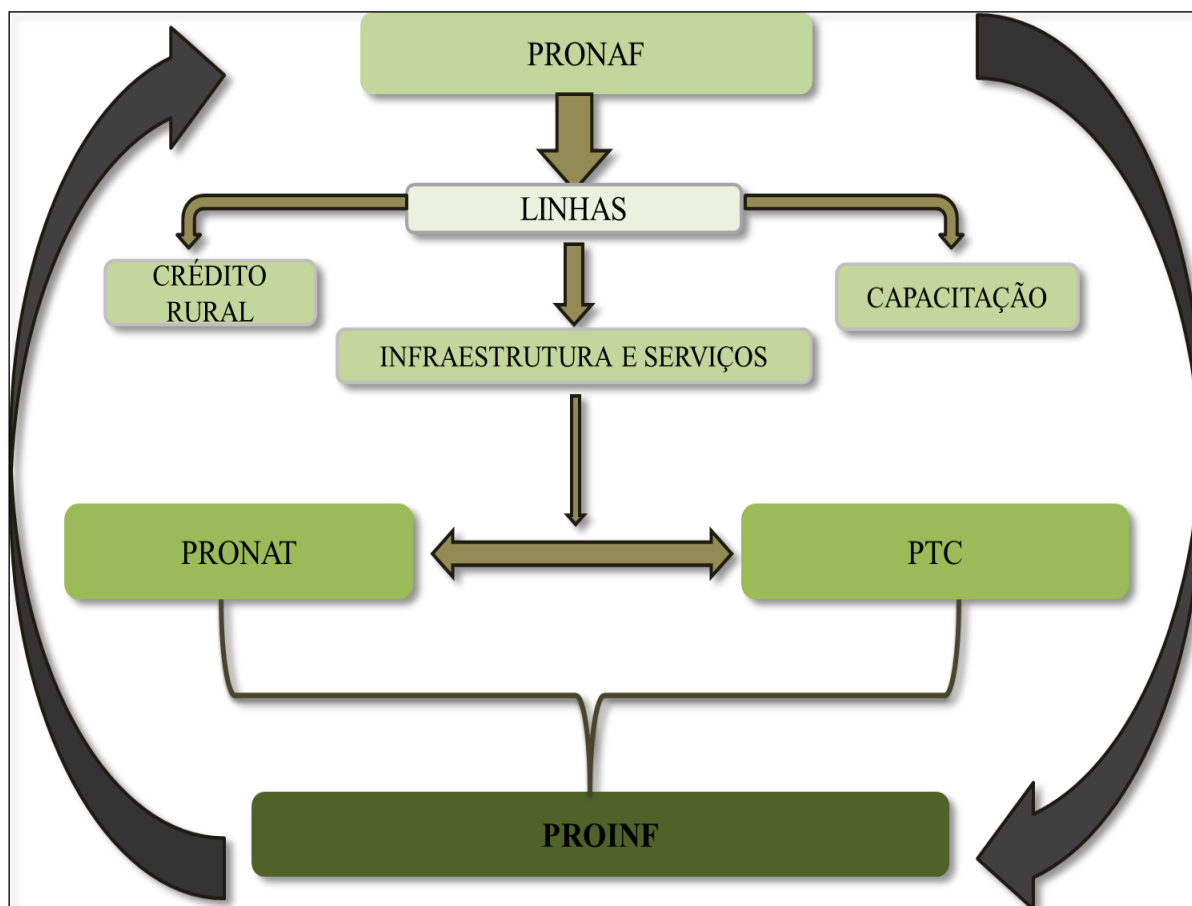
---

<sup>12</sup>“Ocasão em que o gabinete do executivo municipal assume para si o poder, sem promover a gestão participativa, tampouco se atenta ao regime colaborativo com demais entes federados” (BARROS, 2016, s/p.).

Segundo a SDT, a adoção da abordagem territorial se justifica por vários aspectos: **i)** o rural não se resume ao agrícola; **ii)** a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento e ao mesmo tempo, a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com este tipo de iniciativa; **iii)** necessidade de descentralização das políticas públicas com atribuição de competência endógena; **vi)** o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, estabelecendo iniciativas voltadas para o desenvolvimento (BRASIL, 2005b).

A linha de financiamento Infraestrutura e Serviços do PRONAF esteve em execução entre 1996 e 2002. A inserção desta linha em escala municipal apresentou conflitos que provocaram mudanças na sua política e na sua escala de atuação. Em 2003, essa linha integrou-se ao PRONAT e passou a denominar-se “Ações de Projetos de Infraestrutura e Serviços” (PROINF). Na adequação ao PRONAT, o PROINF começa a atuar na dimensão territorial. Segundo Delgado e Leite (2015), o PRONAT teve expressiva influência dos projetos LEADER no que diz respeito à abordagem territorial. Contudo, deve-se mencionar que a linha Infraestrutura e Serviço do PRONAF apresentou-se como o ponto de partida de uma política descentralizadora, tendo em vista a continuidade do modelo de institucionalidade adotado, dos tipos de público, das regiões rurais contempladas e da concepção de ruralidade implícita no programa. A figura 02 destaca a estruturação desta linha de financiamento aos Territórios Rurais. Faz-se necessário mencionar que alguns Territórios Rurais em 2008 irão constituir o Programa Território da Cidadania (PTC) e, de igual modo, o PROINF irá integrar também o PTC.

**Figura 2:** Da linha PRONAF Infraestrutura e Serviços a PROINF dos “Territórios Rurais”



**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

### 2.3.2 O Programa Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PRONAT) e o Programa Território da Cidadania (PTC)

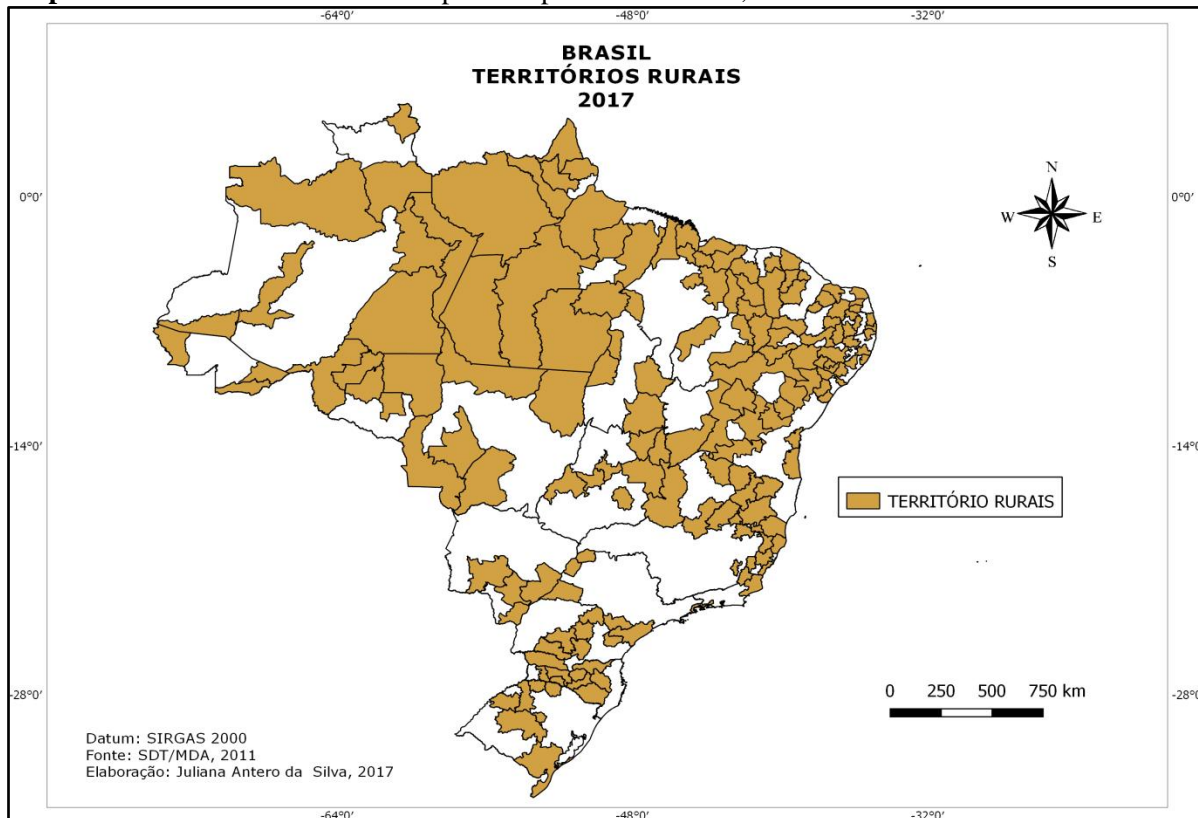
Sob a gerência da SDT/MDA, o PRONAT emerge sob uma nova abordagem do Desenvolvimento rural. Sua escala de atuação é delimitada a um conjunto de municípios com características semelhantes que contempla a formação de um Território. Assim, o município deixa de ser o *locus* de atuação como ocorria no PRONAF Infraestrutura e Serviços e o Território passa a ser área de ação. De acordo com o documento *Referencial para Apoio ao Desenvolvimento dos Territórios Rurais*, o objetivo do PRONAT através da SDT/MDA visa “promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos Territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural” (BRASIL, 2005b, p. 07). Essa estratégia envolve articulação de políticas públicas locais e fortalecimento do protagonismo dos atores sociais na participação e no Desenvolvimento rural.

A institucionalização do PRONAT apresenta-se diferente do PRONAF Infraestrutura e Serviços. Segundo Schneider; Mattei e Cazella (2004), se antes o objetivo do Programa era orientado para o provimento de infraestrutura, com o PRONAT passariam a atuar no fortalecimento da agricultura familiar e estimular a participação das instituições de representação. As demandas territoriais seriam a base para a produção e elaboração de projetos por parte das iniciativas locais e municipais. Nesta perspectiva, a partir de 2003, observam-se mudanças na escala espacial, na institucionalização e nas linhas de atuação.

Na orientação para a identificação dos Territórios Rurais (TR's) consideravam-se os municípios que apresentassem baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), densidade demográfica menor que 80 habitantes/km<sup>2</sup>, população de até 50 mil habitantes por município, maior número de agricultores/as familiares, assentados de Reforma Agrária e trabalhadores rurais sem terra. No primeiro ano de atuação do PRONAT, foram identificados 40 Territórios Rurais, que contemplava 800 municípios (BRASIL, 2005b).

O ordenamento dos Territórios implantados ou a inserção de novos Territórios poderiam surgir em instâncias locais e remetidas aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDR's) ou nos próprios CEDR's que direcionava para a SDT/MDA. O Programa dos TR's trata-se de estratégias de Desenvolvimento em longo prazo. Segundo a proposta do PRONAT, estima-se que num prazo de 32 anos, que completaria o ciclo da estratégia, serão implantados **450 Territórios Rurais** no Brasil (BRASIL, 2005b). Até o ano de 2017, ou seja, em 13 anos de PRONAT, foram criados 164 Territórios Rurais (Mapa 1).

Assim como o PRONAF, o PRONAT apresenta 10 linhas de atuação (Quadro 1). Enfatiza-se nas duas primeiras modalidades de ação: Infraestrutura e Serviços; e Capacitação, antes restritas ao PRONAF. Outra mudança em relação ao PRONAF são as áreas de atuação baseadas nos Colegiados Territoriais (CODETER's) com 2/3 dos componentes da sociedade civil.

**Mapa 1:** Brasil - Territórios Rurais apoiados pelas SDT/MDA, 2017**Fonte:** SDT/MDA, 2011/Base cartográfico IBGE, 2015**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017**Quadro 1:** Linhas de ação do PRONAT da SDT/MDA

Linhas de ação do PRONAT 2003 a 2008				
2003	2004	2006	2007	2008
(1) Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF)	(6) Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)	(8) Apoio à Gestão de PTDRS	(9) Fomento aos Empreendimentos Associativos e Cooperativos da Agricultura Familiar e Assentamentos da Reforma Agrária	(10) Fortalecimento e Valorização de Iniciativas Territoriais de Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade
(2) Capacitação de Agentes de Desenvolvimento				
(3) Assistência Financeira Mediante Emendas Parlamentares	(7) Gestão Administrativa do Programa			
(4) Projeto Dom Helder Câmara (PDHC)				
(5) Desenvolvimento Sustentável para os Assentamentos da Reforma Agrária no Semiárido do Nordeste				

**Fonte:** Leite e Wesz Júnior, 2012, p. 648**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

Dentre as linhas de ação do PRONAT, os principais projetos direcionam-se para: o *PROINF*; a *Capacitação de Agentes de Desenvolvimento*; o *Apoio às Entidades Associativas e Cooperativas* e a *Cooperação horizontal e institucional*. Todos esses projetos devem constar no Plano Territorial. Em comparação a política do PRONAF, verificou-se uma ampliação e articulação das políticas no PRONAT mediante a abertura de novas linhas de ação. Essas mudanças institucionais e de direcionamento para a agricultura familiar devem ser analisadas sob uma perspectiva qualitativa. Assim, como o PRONAF, o PRONAT também apresentou alguns desafios e entraves em relação à eficácia da política pública.

Diante das limitações encontradas no PRONAT, em 2008, foi lançado o Programa Território da Cidadania (PTC). Os Territórios Rurais (TR's) que apresentavam **maior índice de pobreza** foram inseridos ao PTC. Há, portanto, semelhanças e diferenças entre PRONAT e PTC. Nesse âmbito, o PTC apresenta a mesma proposta conceitual de escala de ação territorial, porém amplia os critérios na identificação dos territórios para sua atuação. Os critérios foram: **a)** menor IDH; **b)** maior concentração de agricultores/as familiares e assentamentos da Reforma Agrária; **c)** maior concentração de populações quilombolas e indígenas; **d)** maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; **e)** maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; **f)** maior organização social; **g)** pelo menos um território por estado da federação (BRASIL, 2008). Diante da criação do PTC, verifica-se maior densidade dos TR's. Inserem-se as comunidades tradicionais e enfatizam-se os Territórios mais vulneráveis, ausentes no Programa precedente.

Dessa forma, sob a estratégia do Desenvolvimento Sustentável, o Programa Território da Cidadania está direcionado à superação da pobreza e da desigualdade social no meio rural e busca promover a articulação das políticas públicas, o fortalecimento da agricultura familiar, a cidadania e a integração da população mais vulnerável. Neste âmbito, o PTC encontra-se organizado em três **eixos de ação** e **sete grupos de ação** (Figura 3), onde estão direcionadas as principais ações do Programa para consolidação da proposta de Desenvolvimento dos Territórios.



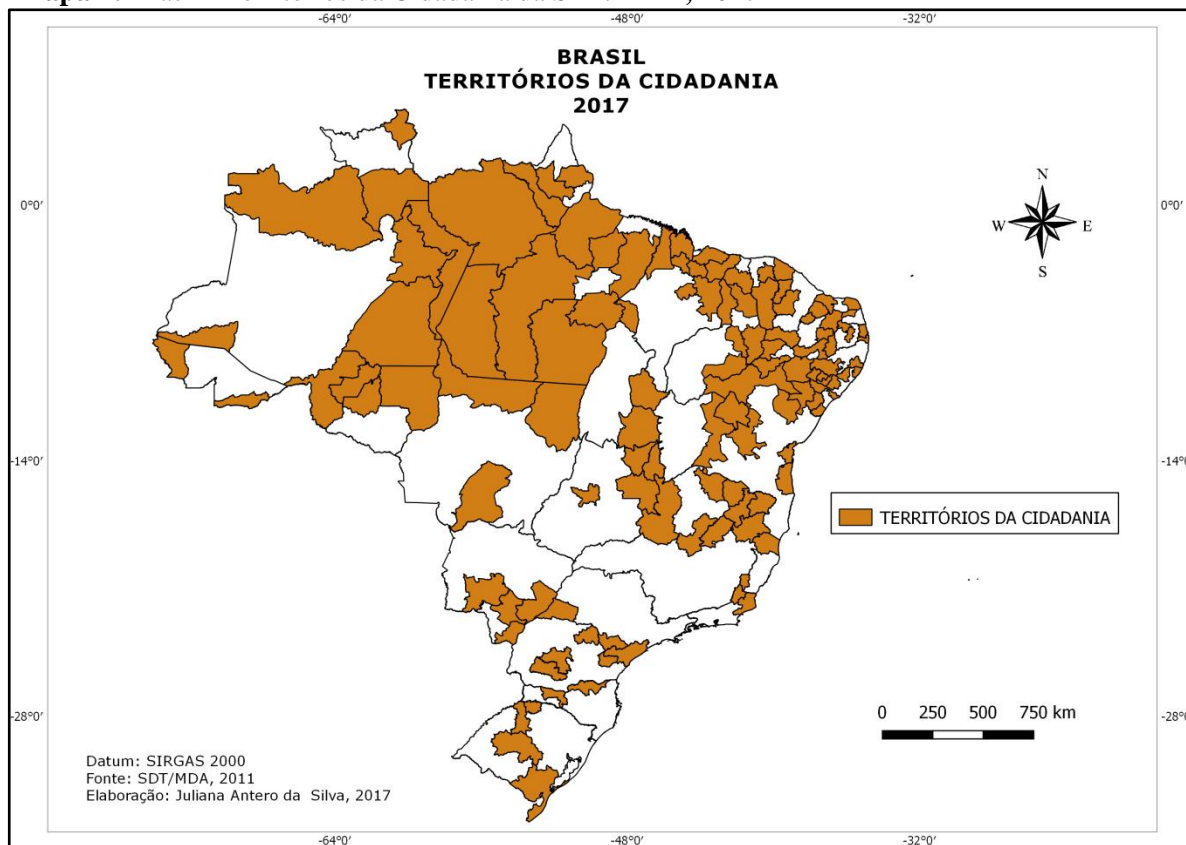
**Figura 3:** Territórios da Cidadania: matriz de ação

**Fonte:** Brasil, 2005b

**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

A partir da nova abordagem, os eixos de ação avançam e reconhecem novos atores sociais, dentre eles, **as mulheres, os jovens e as comunidades tradicionais**, uma vez excluídos no período 2003-2008. Essas mudanças contribuíram na ampliação das estratégias de Desenvolvimento a partir de 2008. Até 2009, foram investidos 11,3 bilhões de reais em 135 ações desenvolvidas e distribuídas para os Territórios. O eixo de ‘Apoio às atividades produtivas’ somou 56 ações com valor investido em 2,3 bilhões de reais; o eixo ‘Cidadania e Direito’ teve 51 ações e investimento na ordem de 5,6 bilhões de reais; e por fim, o eixo “Infraestrutura” territorializou-se em 28 ações com total de 3,4 bilhões de reais (BRASIL, 2005b).

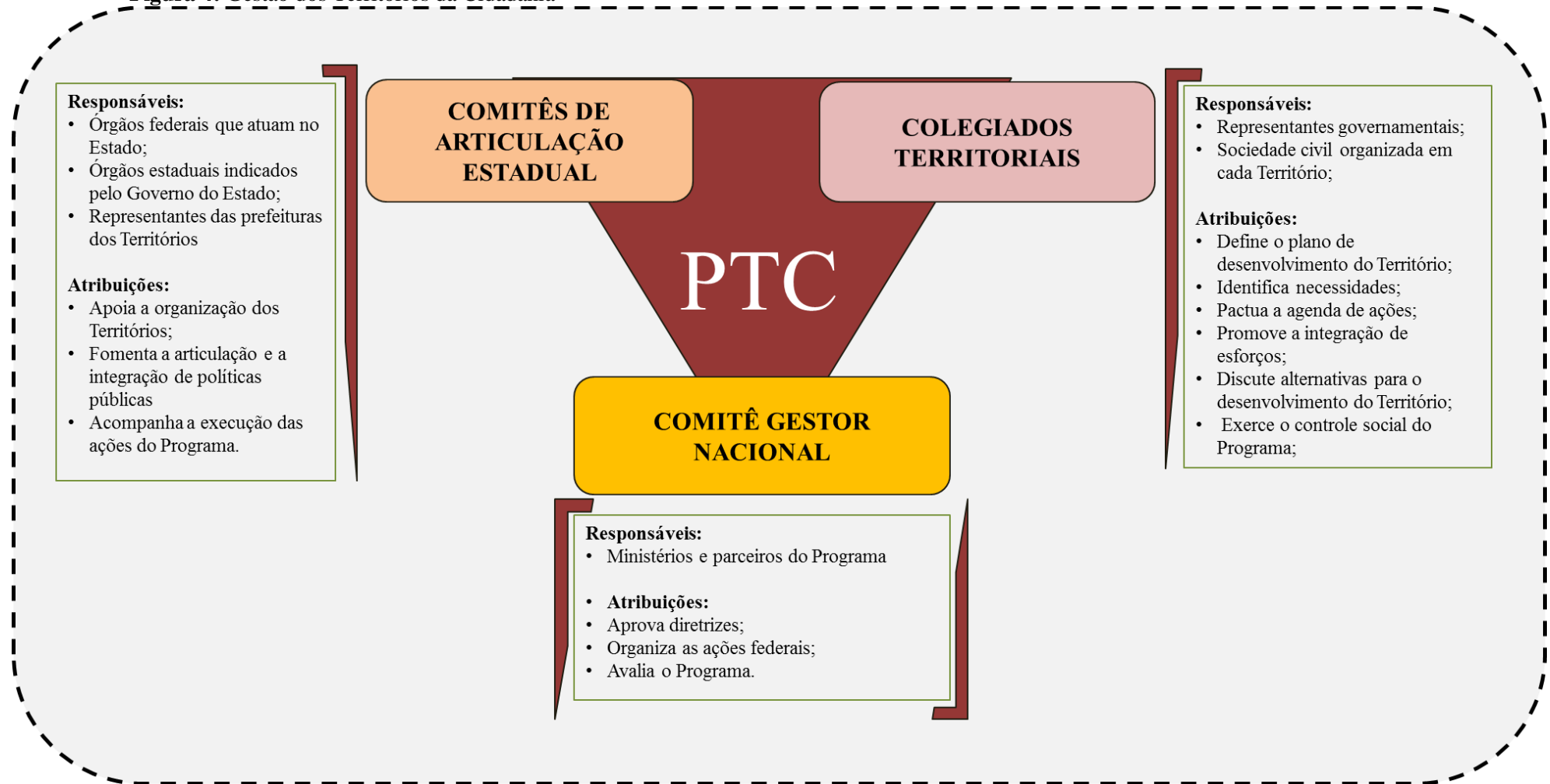
A abrangência do Território da Cidadania é expressiva. Compõem os ‘Territórios da Cidadania’ 32,9% do total de municípios brasileiros, 46% da população rural, 46% da agricultura familiar, 67% dos assentados de reforma agrária, 66% das comunidades quilombolas, 52% de terras indígenas e 54% dos pescadores brasileiros. Os municípios e a participação da sociedade civil encontram-se distribuídos nos 120 Territórios da Cidadania (TC’s) presentes em grande parte do país como mostra o Mapa 2.

**Mapa 2:** Brasil - Territórios da Cidadania da SDT/MDA, 2017

**Fonte:** SDT/MDA, 2011/Base cartográfico IBGE, 2015

**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

O PTC sustenta-se na tríade: **Comitê Gestor Nacional, Comitês de Articulação Estadual e Colegiados Territoriais** (Figura 4). Para cada Comitê, atribui-se os mecanismos de gestão para o Desenvolvimento do Território. O Comitê de Gestão Nacional é integrado por 22 Ministérios com a coordenação geral do MDA e articulado pela Casa Civil e os Comitês de Articulação Estadual. Busca-se promover a articulação entre a esfera federal, estadual, municipal e os Colegiados Territoriais. Em outras palavras, na tríade de Gestão do PTC estão presentes representantes que integram as três esferas de governo, federal, estadual, municipal e da sociedade.

**Figura 4:** Gestão dos Territórios da Cidadania

**Fonte:** Revista Territórios da Cidadania, 2009<sup>13</sup> **Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

<sup>13</sup> Revista online Territórios da Cidadania, 2009. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/>>[

O PTC inova em articular e promover a participação social através das políticas públicas de nível local aos entes federativos. Um traço marcante de descentralização do Programa para a promoção do Desenvolvimento rural nos Territórios. Os Colegiados territoriais são espaços de diálogos formados para conhecer as principais demandas territoriais e as necessidades dos/as agricultores/as familiares. A matriz dos projetos é lançada, sistematizada e apresentada aos Comitês Estaduais responsáveis em monitorar e identificar as dificuldades e soluções das políticas públicas que já estão em curso nos Territórios e que se articula com o Comitê Gestor Nacional.

No entanto, apesar do número expressivo de gestores nos Colegiados e as áreas de atuação do Território da Cidadania (TC) são verificados entraves. É observável que houve um avanço ou apenas uma sucessão de políticas públicas a partir da inserção do PRONAF, principalmente na linha de Infraestrutura e Serviços. As políticas territoriais dos anos 2000 ampliaram a necessidade de corrigir as limitações deixadas pelas políticas anteriores e reservam em si, também, limitações a serem enfrentadas. Fica cada vez mais evidente que “a criação dos territórios colaborou para estabelecer as condições necessárias à instauração de um diálogo constante entre diferentes atores sociais locais que até então tradicionalmente não ‘se falavam’” (DELGADO; LEITE, 2015, p. 254). O novo momento enfatizado traz à tona a ideia de poder, numa perspectiva denominada por Raffestin (1993) de trunfos do poder, este, percebido nas relações sociais que se efetivam na vida cotidiana e visa o controle e dominação sobre homens e coisas. O poder materializa-se na relação social desempenhada nos Colegiados Territoriais, desde as tomadas de decisão na descentralização das políticas e de estratégias de atuação nas linhas de elaboração à fiscalização dos projetos.

Segundo Favareto (2015), é inquestionável que o PTC promoveu uma maior democratização da política, pois até a década passada os recursos ficavam restritos às prefeituras municipais. No entanto, ainda resvala sobre esse movimento descentralizado e territorial longe de manter eficiência dos investimentos que visam o Desenvolvimento da agricultura familiar. Mesmo se tratando de uma política de longo prazo, as decisões e fiscalização das políticas do PTC ainda são frágeis. Nesta perspectiva, o Nordeste brasileiro ainda se destaca em maior quantidade de TC, uma vez que concentra os maiores problemas sociais do país. Diante da evolução das políticas públicas até aqui citadas, será que a concentração dos recursos financeiros deixou de ficar nos municípios ou rompeu com a prefeiturização? O estado de Alagoas é um território a ser analisado, pois apresenta o pior IDH entre os estados do Nordeste, e tradicionalmente marcada pelo domínio da aristocracia canavieira.

Mas antes disso, faz-se necessário esclarecer o que se entende por território como categoria geográfica de análise e Território como escala institucional para o Desenvolvimento.

## **2.4 Território: entre categoria geográfica e escala institucional para o Desenvolvimento**

Como ciência da interação entre a sociedade e a superfície terrestre, a Geografia ilumina a análise das transformações que se materializam no espaço geográfico e conduz a reflexão com base na multidimensionalidade. Aqui interessa mais de perto, a dimensão *política* que fundamenta o território.

Os debates sobre as políticas públicas inseridos na égide do Desenvolvimento rural atraiu desde a última década o uso corriqueiro do termo “território”. E por isso, surgem várias formas de análise diante do caráter multissetorial das ciências. Partindo do pressuposto da importância do diálogo entre as várias ciências, faz-se de fundamental importância enfatizar a contribuição das leituras geográficas para o acirramento dos debates em torno das possibilidades de Desenvolvimento econômico e social no Brasil, principalmente diante da concepção institucional adotada pela SDT/MDA.

A difusão da tecnologia e a mundialização do capital promovem a necessidade de momentos de reflexão sobre as novas formas de apropriação do espaço. Desta maneira, “a Geografia deve estar atenta para analisar a realidade social total a partir de sua dinâmica territorial, sendo esta proposta um ponto de partida para a disciplina, possível a partir de um sistema de conceitos que permita compreender indissociavelmente objetos e ações” (BERNARDES *et al.*, 2001, p. 15). O processo de formação da ciência geográfica e o atual panorama mundial trazem as suas (des)vantagens na consolidação de modelos de Desenvolvimento rural. Atentar ao regaste histórico deste conceito na Geografia, contribui para entender sob qual lógica está pautada o olhar territorial geográfico.

As reflexões sobre território já vinham sendo adotadas desde a fase de nascimento da ciência geográfica no século XIX. O geógrafo alemão Friedrich Ratzel traz o território nas suas discussões em um período em que região e paisagem dominavam o estudo geográfico. Destarte, o território tem sua origem sempre ligada à ideia de poder, neste caso, a Estado-Nação. Ratzel, pensador da Geografia Política e influenciado pela escola naturalista, pensava o território como sinônimo de solo ou de ambiente, onde a necessidade de relação entre o alimento e o homem contribuía para a dominação daquele espaço e consequentemente da formação do Estado-Nação.

Na história do pensamento geográfico, o território não foi um conceito que ganhou tanta importância no Brasil. Segundo Saquet (2010), a Geografia brasileira dará centralidade ao espaço geográfico, principalmente com as contribuições de Milton Santos, através de uma nova concepção crítica ao conhecimento do espaço. Diferentemente do que ocorre com a geografia nos Estados Unidos, que enfatiza primordialmente o conceito de região, ou na Itália, onde conceito de território ganha destaque nos estudos epistemológicos tanto na geografia quanto em outras ciências.

A necessidade de pensar a nova conjuntura da produção flexível torna-se relevante retomar as leituras de Raffestin (1993), que contribuiu para a ampliação do conceito de território para além do Estado-Nação, ao incluir na sua reflexão o elemento *poder* na sua forma visível e invisível. Este autor aponta a importância de compreender espaço e território: “é essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é resultado de uma ação e conduzida por um ator sintagmático [...] ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente, o ator ‘territorializa’ o espaço” (RAFFESTIN, 1993, p. 143). Assim, o território é constituído pelas relações sociais que são produzidas sobre determinado espaço valorizado e embutido de poder.

Na geografia brasileira, o uso da categoria território ganha maior ênfase no seu debate atual por autores de grande relevância, como Milton Santos (1998, 1999), Saquet (2009, 2010) e Rogério Haesbaert (2004, 2009, 2012). Estes estudiosos trazem reflexões com tendência ao conceito de território em que, momentos se confundem, ora se assemelham, mas que contribuem decisivamente para sua construção e debate.

Milton Santos se debruça ao estudo do território usado, compreendendo-o a partir dos sistemas de objetos e ações.

O território não é apenas o conjunto de sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas; o território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. **O território usado é o chão mais a identidade.** A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. **O território é o fundamento do trabalho; o lugar de resistência,** das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. (SANTOS, 1999, p. 7, grifo nosso).

Assim, Milton Santos se refere ao espaço e território como uma hibridização de objetos e ações, no qual a sociedade o transforma através da sua atuação sobre o mesmo, constituindo-o em territórios o qual pode ser dado a ele uma definição de acordo com seu uso. “Hoje quando vivemos uma dialética do mundo concreto, evoluímos da noção, tornada antiga,

de Estado territorial para noção pós-moderna de transnacionalização do território” (SANTOS, 1998, p. 15). Agora, o território se constitui e pode ser formado de lugares contínuos e em rede em decorrência da técnica global.

Para Manuel Corrêa de Andrade (1998), o “conceito de território não deve se confundir com os conceitos de espaço ou de lugar, estando muito ligado à ideia de domínio e gestão de determinada área. Assim, deve-se ligar sempre à ideia de território à ideia de poder” (1998, p. 213). Raffestin (1993) pensa o território e faz referência a noção de limite, que mesmo não sendo traçado, como em geral ocorre, exprime a relação que um grupo mantém com uma porção do espaço geográfico, o que pode gerar de imediato a sua delimitação.

Notadamente, o território apresenta-se imbricado de relações de poder, assegurando a participação e a realização de apropriação e dominação, o que reflete nos conflitos territoriais e identidade. “O que define o território é em primeiríssimo lugar o *poder*. Ou, em outras palavras, o que determina o ‘perfil’ do conceito é a dimensão política das relações sociais, compreendendo essa dimensão no sentido amplo de o político e não no sentido de a política” (SOUZA, M., 2015, p. 88). Souza (1995) analisa o território como um espaço definido e delimitado por e a partir das relações de poder, podendo existir e serem construídos e desconstruídos nas mais diversas escalas, desde a mais acanhada à internacional. Isto devido às mobilidades que o advento da globalização vem permitindo nas últimas décadas.

A categoria território é na sua essência utilizado pela geografia numa visão política, dado a noção das relações sociais embutido de poder. Mas o uso frequente de “território” na atualidade é influenciado pelo modelo de Desenvolvimento. Diante disso, o território está pautado sobre uma nova estratégia de ordenamento, planejamento e também por uma ampla rede de relações percebidas e mediadas pelo efeito da mundialização tecnológica, que arrasta consigo o caráter desigual e combinado das relações sociais de produção.

Assim, o território antes restrito à geografia e à ciência política, passa a ser usado com mais frequência pelo seu caráter multidimensional e concomitante diante da necessidade de refletir a geografia e sua abertura em dialogar com outras ciências.

Deste modo, o território passa a ser estudado e adotado a partir de várias concepções e discursos. A necessidade de estudar e promover um debate pautado no modelo de Desenvolvimento territorial e a implantação das políticas públicas torna-se necessário verificar algumas concepções da categoria território numa dimensão multidimensional. Os conceitos usados para o emprego desta categoria variam de acordo com a análise teórico-metodológica abordada, sejam elas; política, econômica, social ou cultural.

A imbricação das inspirações incutidas na definição de território relacionadas a poder é ampliada a um conceito multidimensional. Rogério Haesbaert (2012) chama a atenção para se pensar o território a partir de uma visão integradora, entre as dimensões políticas, econômica e cultural que pode ser determinada por ações de grupos sociais.

Hoje, poderíamos afirmar que a ‘experiência integrada’ do espaço (mas nunca ‘total’, como na antiga conjugação íntima entre espaço econômico, político, e cultural num espaço contínuo e relativamente bem delimitado) é possível somente se estivermos articulados (em rede) através das múltiplas escalas, que muitas vezes se estendem do local ao global. Não há território sem uma estruturação em rede que conecta diferentes pontos ou áreas (HAESBAERT, 2012, p. 79).

É importante levar em consideração que o movimento cibernético é a força motriz da ampliação do pensar território, que já não se limita as leituras de território-zona, ou seja, a zona como sinônimo de área delimitada, mas, a partir da dimensão território-rede como formas indissociáveis e não dicotômica. Saquet (2009) entende o território também numa visão multidimensional e multiescalar a partir das redes.

É nesse sentido que entendemos o território e a territorialidade como multidimensionais e inerentes à vida na natureza e na sociedade. Na natureza, o homem vive relações. Na sociedade, o homem vive relações. Em ambas, o homem vive relações construindo um mundo objetivo e subjetivo, material e imaterial. O homem vive relações sociais, construção do território, interações e relações de poder; diferentes atividades cotidianas, que se revelam na construção de *malhas*, *nós* e *redes*, constituindo o território. A territorialidade efetiva-se em distintas escalas espaciais e varia no tempo através das relações de poder, das redes de circulação e comunicação, da dominação, das identidades, entre outras relações sociais realizadas entre sujeitos e entre estes com seu lugar de vida, tanto econômica como política e culturalmente (SAQUET, 2009, p. 87).

Neste contexto, amplia-se o conceito de território a partir de análises com referência aos processos de ocupação e apropriação dos territórios na sua dimensão material e imaterial, onde as relações sociais são construídas na territorialidade, ou seja, “a maneira pela qual as sociedades satisfazem num determinado momento, para um local, uma carga demográfica e um conjunto de elementos também determinados, suas necessidades em energia e em informação” (RAFFESTIN, 1993, p. 161).

Esta territorialidade, também pode ser desconstruída e reconstruída, levando em consideração o movimento de territorialidade-desterritorialidade-reterritorialidade (T.D.R) que transforma as sociedades, destrói e cria novas territorialidades a partir das relações



sociais. Em um jogo de novas formas de construção e pertencimento aos territórios vividos, como um espaço de atribuir sua própria identidade e pertencimento em uma dimensão maior.

Numa leitura dialética e quase simultânea, os territórios são construídos e reconstruídos nas sociedades modernas, numa velocidade e agressividade quase imperceptível, que muitas vezes camuflados pela alienação do sistema capitalista, ora, perverso, ora como possibilidade de enraizamento de novas possibilidades no mercado, metamorfoseia o espaço. O caso do/a agricultor/a familiar, que anseia em busca de mercados alternativos com a finalidade de aumentar a renda a partir da produção rural, é um exemplo deste processo.

Destarte, a territorialidade é percebida como,

o acontecer de todas as atividades cotidianas, seja no espaço de trabalho, do lazer, da igreja, da família, da escola etc., resultado e determinante do processo de produção de cada território, de cada lugar; é múltipla, e por isso, os territórios também o são revelando a complexidade social, e ao mesmo tempo, as relações de dominação de indivíduos ou grupos sociais com uma parcela do espaço geográfico, outros indivíduos, objetos, relações (SAQUET, 2010, p. 129).

As contradições expostas pela expressão do significado ao território, no seu processo de materialização tornam-se reais, embora todo território tenha uma “territorialidade (tanto no sentido abstrato de ‘qualidade ou condição de ser território’ quanto no de sua dimensão real-simbólica), nem toda territorialidade – ou, se quisermos, também, aqui, espacialidade – possui um território (no sentido de sua efetiva realização material)” (HAESBAERT, 2009, p. 106).

Diante das transformações que o rural assume, é importante a participação da geografia como ciência capaz de analisar as transformações que ocorrem no espaço geográfico, e, portanto, os novos debates e contrapontos entre as distintas abordagens que se ampliam a partir da década de 1990.

Haesbaert (2012) abre espaço para dialogar sobre o conceito de território nas diversas ciências, assegurando para cada campo uma compreensão conceitual. Assim, o autor permite esclarecer o conceito nas leituras políticas, econômicas, culturais/simbólicas e filosóficas, a fim de mostrar o caminho teórico-metodológico que alguns autores se debruçam nas suas análises como parte integrante das novas formas de pensar o espaço, a partir do poder, fatores econômicos, identidade e integração.

Diante das novas abordagens sobre território e da compreensão da influência e da necessidade de debates entre as diversas áreas do conhecimento, os Territórios Rurais são

criados em 2003. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) juntamente com a Secretária de Desenvolvimento Territorial (SDT) definem o Território como:

Espaço físico, **geograficamente definido, geralmente contínuo**, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, **onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial** (SDT/MDA, 2005, p. 07, grifo nosso).

A análise conceitual de Território no lançamento do Programa aparece sintetizada no seguinte conceito: “o território é formado por um conjunto de municípios com mesma característica econômica e ambiental, identidade e coesão social, cultural e geográfica” (REVISTA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, 2009, p. 03). Deve-se mencionar que este conceito aproxima-se cada vez mais, segundo a perspectiva geográfica, da categoria de região.

O conceito de região é multidimensional, mas sua concepção diverge da leitura geográfica de território ao abandonar a ideia de conflitos, ao menos de modo explícito. Neste sentido, a concepção teórico-metodológica dos Territórios da Cidadania aponta para a categoria região, ao considerar os aspectos de homogeneidade geográfica de diferenciação espacial que se articula ao modelo de Desenvolvimento rural.

Contudo, o jogo de interesses nas políticas territoriais como no caso dos Territórios Rurais e Territórios da Cidadania por parte dos proponentes e/ou atores sociais, parece exigir uma leitura territorial das potencialidades produtivas e das relações de poder, seja ela material ou imaterial. O recorte teórico da SDT/MDA abrange também, os aspectos da territorialidade e desterritorialidades. “Porém, o essencial, conceitualmente, é que territorialização ou desterritorialização é, sempre e em primeiro lugar, um processo que envolve o exercício de relações de poder e a projeção dessas relações no espaço” (SOUZA, M., 2015, p. 102). Nesta perspectiva, a territorialização é produzida pelo Estado.

O “conjunto de forças que atua no território pode ser o pivô que motiva diferentes abordagens e leituras sobre a categoria há algum tempo” (ALCANTARA; COSTA; CARVALHO, 2014, p. 233). Diante da conceituação teórica da SDT/MDA, vale-se perceber a ideia de identidade a partir da homogeneidade das áreas e de pertencimento ao território. Ainda segundo os autores, ao citar Haesbaert (2002), enfatizam a concepção adotada pela SDT/MDA que está pautada no reconhecimento da identidade territorial. Diante disto, esta concepção é entendida como identidade social definida através do território, que de alguma maneira, se caracteriza como traço comum e liga as expressões territoriais.

A produção dos territórios rurais faz parte de um processo de territorialidade de atores sociais que estabelecem as relações sociais de pertencimento, onde lidam com a terra e as novas oportunidades multifuncionais desempenhadas por esses grupos. As mudanças da organização territorial rural podem ser alteradas diante da organização social, que aparece na égide da globalização, às vezes rapidamente, e às vezes mais lentamente e constantemente desafiadora em diferentes escalas. “Para cada ‘ordem’ sócio-espacial aparecerá, mais cedo ou mais tarde, ao menos em uma sociedade injusta e heterônoma, um contra projeto que proporá ou pressuporá, explícita ou implicitamente, novas estruturas sócio-espaciais, para agasalhar novas relações sociais” (SOUZA, M., 2015, p. 38).

A diversidade dos territórios, uma vez delimitados por aspectos de homogeneidade para fazer parte da agenda do Desenvolvimento rural, não pode ser ignorada. Mesmo diante do capital hegemônico que tende a expropriar e/ou excluir, as particularidades devem ser levadas em consideração. Produzem ao mesmo tempo, segundo Haesbaert (2012), a multiterritorialidade, num processo híbrido de ações sobre o território. Milton Santos (1998), em o *Retorno do Território*, esclarece que é o uso, e não o território em si mesmo que faz dele objeto de análise social. O seu entendimento torna-se fundamental para afastar o risco de alienação e a perda de sentido da existência, seja ela individual ou coletiva e o risco de renúncia ao futuro.

Deste modo, o território é construído na produção do espaço e vivido pelo/a agricultor/a familiar numa interação de relações técnicas territoriais que se efetiva ao longo do processo espaço-temporal e formam novas estruturas e novas territorialidades, uma vez que, segundo Saquet (2003), se as relações sociais são múltiplas, os territórios também se apresentam na sua multiplicidade.

Assim, as relações sociais estabelecidas em determinados territórios são o resultado do processo de produção no espaço geográfico. Nesta perspectiva, analisa-se o sentido de pertencimento ao território que são reproduzidas na ação dos atores sociais in(visíveis). As informações adquiridas pelos atores sociais enquanto representantes da sociedade civil se territorializa no campo, pois fazem parte do seu cotidiano. Mas além destes atores que engendram uma responsabilidade representativa, há os in(visíveis), agricultores/as familiares que não tem acesso e conhecimento das ações do Território. Estes aparecem como atores passivos de ação sobre a realização da política territorial direcionada à agricultura familiar. Como estas relações de poder são territorializadas em Alagoas através do PROINF no Território da Cidadania do Médio Sertão é o que se analisa nos próximos capítulos. A seguir

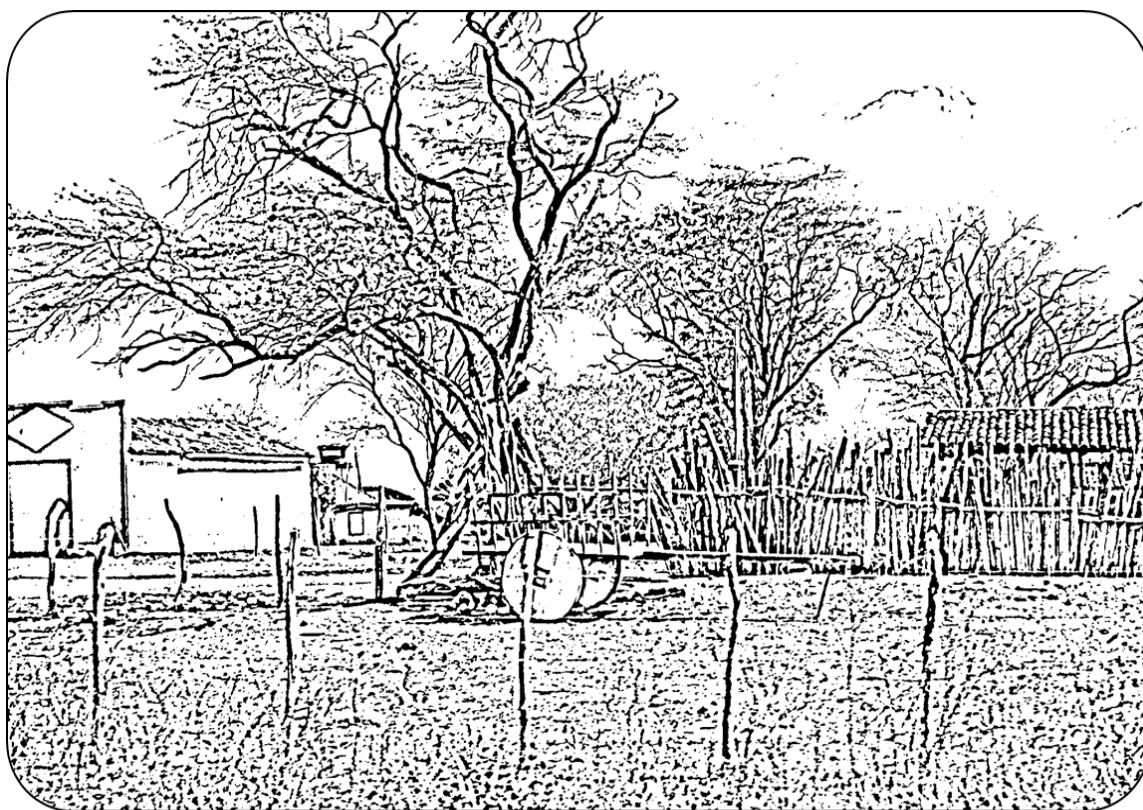
apresenta-se o Médio Sertão alagoano, para em seguida refletir sobre os/as agricultores/as familiares, o PROINF e a Gestão Territorial.

Vale mencionar que se faz uso nos próximos capítulos de “território” em minúsculo para fazer referência a categoria geográfica e o “Território” em maiúsculo para identificar a escala institucional de planejamento.

### 3 O TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO MÉDIO SERTÃO DE ALAGOAS

A formação territorial do sertão alagoano não foge à regra dos sertões nordestinos. A interiorização da atividade pecuarista associado com alguns produtos de subsistência foram determinantes para a sua configuração atual. Nesta perspectiva, analisar os aspectos do contexto socioeconômico de Alagoas torna-se fundamental para refletir, em particular, o Território do Médio Sertão.

Neste capítulo, será analisado o contexto socioeconômico do estado de Alagoas. As principais atividades econômicas desenvolvidas no território alagoano, certamente, deram margem à fragilidade social presente no estado. Diante disto, o Território da Cidadania do Médio Sertão será abordado. Inicialmente, a apresentação do Território se efetiva na reflexão multidimensional do Desenvolvimento. Em seguida, realiza-se a apresentação do olhar sob a agricultura familiar do Médio Sertão para então, analisar a territorialização dos principais PROINF's no Território.



### 3.1 O contexto socioeconômico de Alagoas

O estado alagoano é marcado pela forte presença da agroindústria canavieira. A concentração fundiária desenha o processo de organização territorial do estado, principalmente com a participação da atividade canavieira no litoral. Assim, Alagoas tornou-se território de contradições socioeconômicas materializadas na produção e organização espacial. Segundo Carvalho (2009), a representação política propiciada pelo cultivo da cana e do monopólio agroindustrial é marcada pelo modelo conservador. As regiões canavieiras obstaculizam a inserção de uma cultura produtiva democrática, o que contribui para o mais alto grau de desigualdade e estagnação social entre as regiões brasileiras.

O aparato das políticas públicas direcionadas ao setor agroindustrial revela o evidente desinteresse em relação à agricultura familiar. Nesta perspectiva, considera-se o contexto histórico da setorização das políticas públicas brasileiras. Um exemplo importante foi a criação do Programa Nacional do Álcool (PROÁLCOOL) em 1975. O PROÁLCOOL destaca-se como modelo de inovação e ampliação produtiva canavieira. Entre os anos de 1975 e 1990, o “setor alcooleiro alagoano ampliou sua capacidade produtiva por meio de 20 novas destilarias anexas e 09 autônomas, multiplicou a produção de álcool em 25 vezes e quase duplicou sua produção de açúcar e, para tudo isto, triplicou a área plantada de cana-de-açúcar” (CARVALHO, 2009, p. 42). O investimento no setor da agroindústria via PROÁLCOOL contribuiu na ampliação das áreas plantadas para atender a demanda de produção. Manuel Correia de Andrade (2005) enfatiza que a modernização do setor forçava os produtores que não dispunham de tecnologia moderna a desvincular-se das terras ou vender seus antigos engenhos ou usinas, visto que não conseguiam coexistir com a modernização, consequentemente, fomentava-se o aumento da propriedade. Assim, o produtor foi reconfigurado como agroindustrial.

Em meio à concentração canavieira e da terra característica da mesorregião litorânea, a pecuária no sertão contribuiu para a organização territorial no interior do estado. No livro *A terra e o homem no Nordeste*, Andrade (2005) ressalta a pecuária como atividade de caráter mais democrático, pois concilia com a produção da agricultura familiar, ou seja, os quintais dos currais eram, e resistentemente ainda são, verdadeiras áreas de plantação da policultura. Planta-se o feijão, o milho, a mandioca. Segundo Carneiro (1978), com o declínio de algumas atividades econômicas importantes no agreste e no sertão alagoano, como por exemplo, o

algodão, o café e a cultura do fumo, a pecuária bovina tornou-se ao longo dos séculos a atividade mais rentável.

Neste contexto, as políticas públicas para a agricultura familiar até meados da década de 1990 não fogem à regra nacional. Carvalho (2008) cita que na década de 1990, os pequenos estabelecimentos, na sua ampla maioria, não tinham assistência técnica, recursos para o custeio e investimentos e capacidade para comercialização e, por isso, apresentavam baixa produtividade; os estabelecimentos sempre localizados nas melhores terras, contavam com mais infraestrutura e tinham o acesso e as facilidades negadas à maioria das pequenas propriedades. Os espaços mais dinâmicos tornam-se disputados, configura-se uma “guerra dos lugares”, nas palavras de Milton Santos (2012), ou seja, constituem um meio de ampliação do capital para exploração, ou melhor, para o mais valor a partir da renda da terra.

A organização espacial produtiva apresenta-se como reflexo da questão social e das relações de produção que se estabeleceram ao longo dos séculos no estado. Há uma inegável concentração de riqueza no estado de Alagoas. Riquezas estas produzidas pela agroindústria e a concentração fundiária, ao fixar nas mãos de poucos o controle econômico e também político. Acredita-se que o monopólio da terra e a desigualdade social certamente contribuem para que o estado de Alagoas tenha o menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), 0,631, dentre os estados do Nordeste (Tabela 3). É digno de registro que o IDH é estatisticamente calculado com base no índice da expectativa de vida ao nascer, nos dados sobre a educação e no Produto Interno Bruto (PIB) do país (IBGE, 2010).

**Tabela 3:** Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos Estados do Nordeste

<b>ESTADOS</b>	<b>IDH 2010</b>	<b>RANKING</b>
RIO GRANDE DO NORTE	0,684	1°
CEARÁ	0,682	2°
PERNAMBUCO	0,673	3°
SERGIPE	0,665	4°
BAHIA	0,660	5°
PARÁBA	0,658	6°
PIAUÍ	0,646	7°
MARANHÃO	0,639	8°
<b>ALAGOAS</b>	<b>0,631</b>	<b>9°</b>

**Fonte:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2010 (adaptação do ranking dos IDH's).

**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

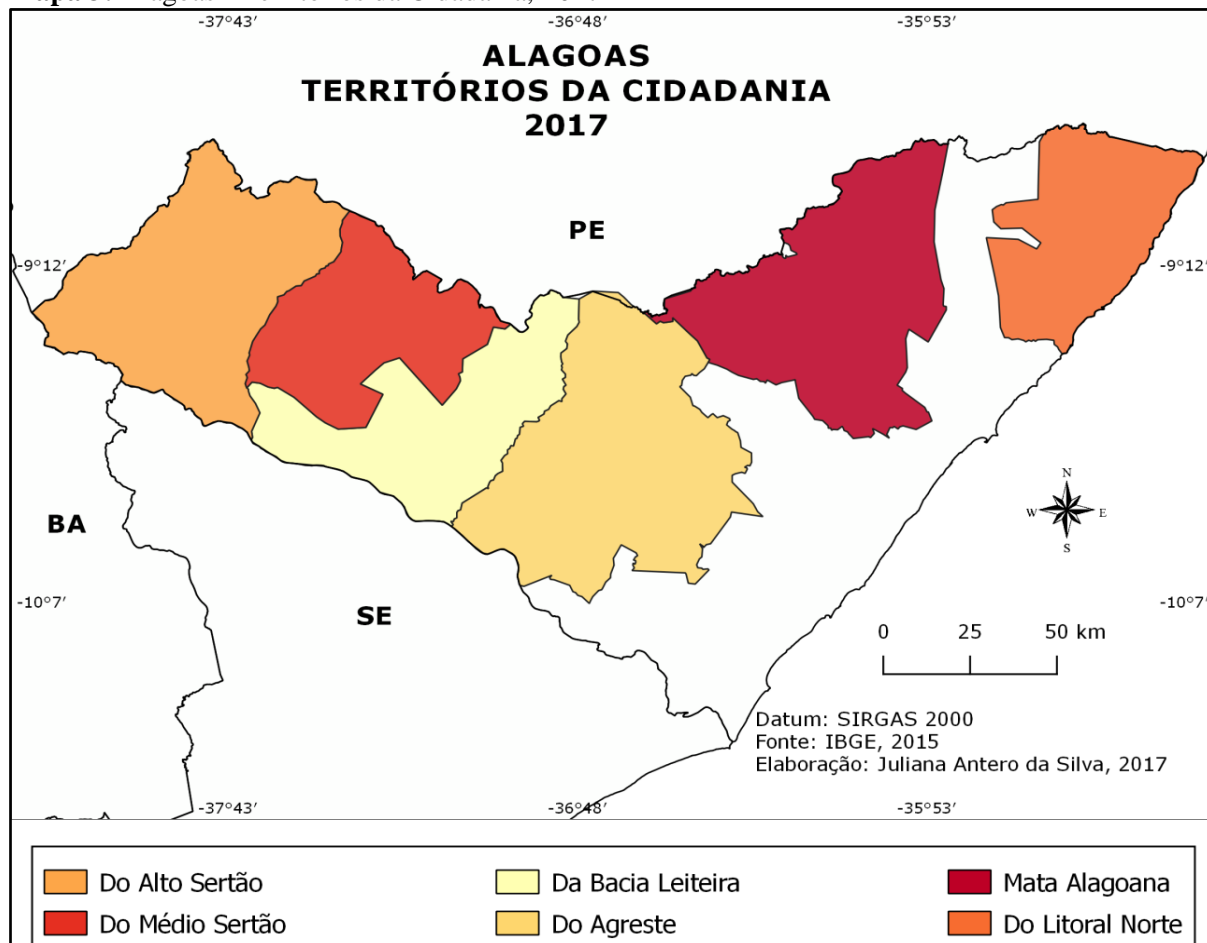
Diante destes dados e das reivindicações dos/as agricultores/as familiares, a agricultura familiar em Alagoas vem sendo engajada nas políticas voltadas para o campo. O processo de implantação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos

Territórios Rurais (PRONAT) inicia em 2004 com a criação da Comissão de Implementação das Ações Territoriais (CIAT's). Em 2008, os Territórios da Cidadania (TC's) foram criados a partir dos critérios elaborados pela SDT/MDA. Pelo IDH anteriormente apresentado, verifica-se que as características socioeconômicas do estado de Alagoas correspondem aos critérios definidos pelo Programa Territórios da Cidadania (PTC) para que os municípios façam parte da política territorial, a saber: população de baixa renda, alta taxa de analfabetismo e população vulnerabilidade social.

Dentre os 120 Territórios da Cidadania criados no país em 2008, a região Nordeste apresenta 56 Territórios, um pouco mais de 46% do total nacional. A extensão territorial e o elevado índice de desigualdade social colocam em destaque a região Nordeste no que diz respeito à quantidade de TC's. O estado de Alagoas apresenta 06 (seis) TC's, são eles: Territórios da Bacia Leiteira; do Agreste; do Alto Sertão; do Litoral Norte; do Médio Sertão; e da Mata Alagoana (Mapa 3).

Os Territórios da Cidadania (TC's) de Alagoas apresentam-se territorialmente localizados nas três mesorregiões do estado. As potencialidades espaciais e econômicas do sentido de unidade dos TC's evidenciam a lógica do processo histórico de ocupação e as diferentes dinâmicas territoriais. Em virtude disso, faz-se imprescindível compreender o PROINF nos demais Territórios alagoanos, a saber: Territórios da Bacia Leiteira; do Agreste; do Alto Sertão; do Litoral Norte; do Médio Sertão; e da Mata Alagoana.



**Mapa 3:** Alagoas - Territórios da Cidadania, 2017

**Fonte:** Base Cartográfica, IBGE, 2015

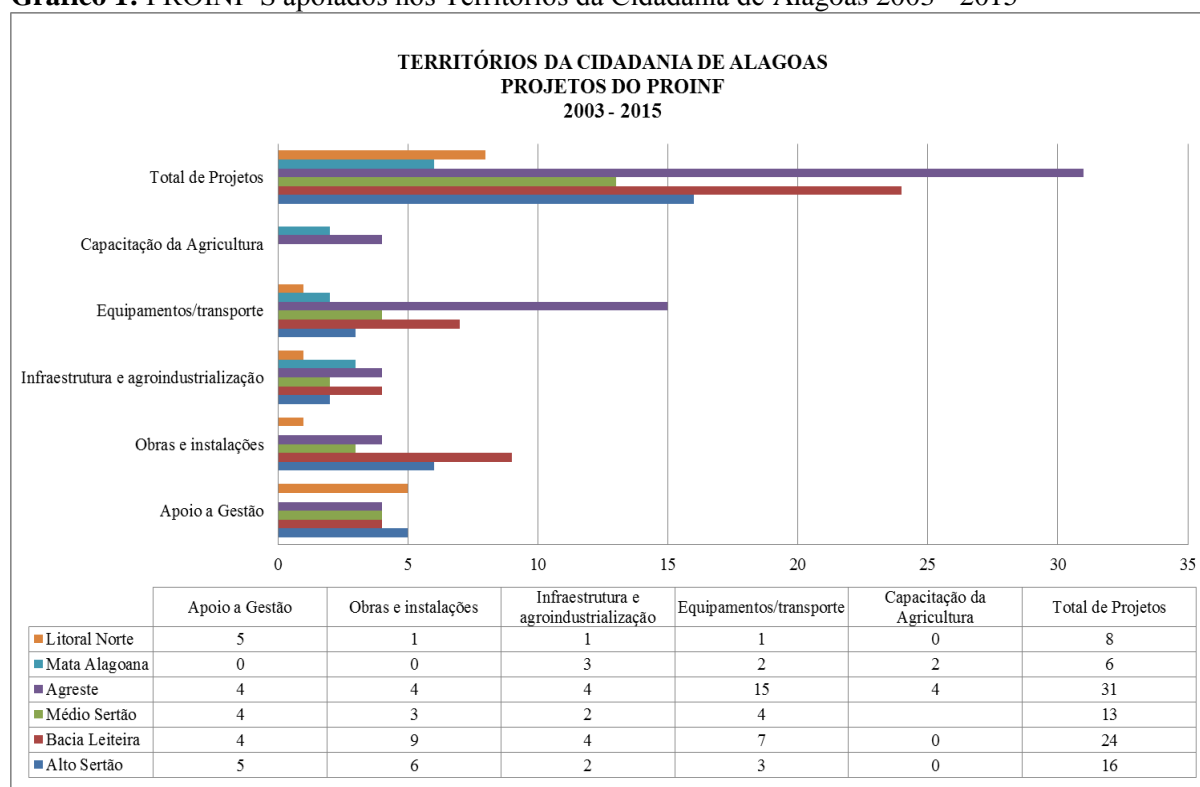
**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

A diferenciação e seletividade espacial nos investimentos do governo federal para o PROINF mostram-se como aspectos elementares para a análise. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA, 2015), entre 2003 e 2014, pouco mais de 22 milhões de reais foram direcionados para o PROINF nos TC's de Alagoas, nas seguintes proporções: 44,45% no Território do Agreste; 17,76% na Bacia Leiteira; 12,85% no Alto Sertão; 10,89% no Médio Sertão; 8,72% na Mata Alagoana e 5,33% no Litoral Norte. Os valores aplicados em ações de Projetos de Infraestrutura e Serviços direcionam a reflexão os motivos dessa distribuição dos investimentos. Em um primeiro momento, a organização da gestão territorial chama a atenção, tendo em vista que a elaboração dos projetos são desdobramentos do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER).

As orientações para a proposta dos projetos apoiados nos Territórios seguem as demandas e as especificidades vinculadas ao PTDRS. O processo de ocupação territorial, as particularidades geográficas e a formação econômica das mesorregiões alagoanas influenciam

na territorialização dos investimentos do PROINF. O CODETER responsabiliza-se pelas tomadas de decisões necessárias ao Território, que devem ser voltadas às particularidades das potencialidades encontradas no Território da produção familiar. Em Alagoas, as ações de Infraestrutura e Serviços foram direcionadas aos seguintes projetos: (i) capacitação da agricultura; (ii) equipamentos e transporte, compra de equipamentos eletrônicos, como computadores, veículos, tratores e motocicletas; (iii) infraestrutura e apoio a agroindustrialização, que consiste no apoio a infraestrutura e a diversificação de cadeias produtivas; (iv) construção e/ou instalações de agroindústrias, como por exemplo, fábricas escolas e frigoríficos; (v) apoio a Gestão territorial (Gráfico 1).

**Gráfico 1:** PROINF'S apoiados nos Territórios da Cidadania de Alagoas 2003 - 2015



**Fonte:** Sistema de Informação SDT/MDA, 2015

**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

Cada Território concentrou seus projetos em ações particulares e pertinentes à sua realidade local. No Litoral Norte, os projetos concentraram-se no suporte a gestão do Colegiado de Desenvolvimento Territorial. Na Mata Alagoana, sobressaíram-se as ações para apoio à infraestrutura. No Agreste, destacou-se o PROINF para compra de equipamentos e veículos. No Médio Sertão, o PROINF para a construção de um frigorífico obteve maior destaque. Na Bacia Leiteira, os projetos ficaram concentrados em obras e instalações, principalmente para construção de uma fábrica escola de beneficiamento de leite. No Alto

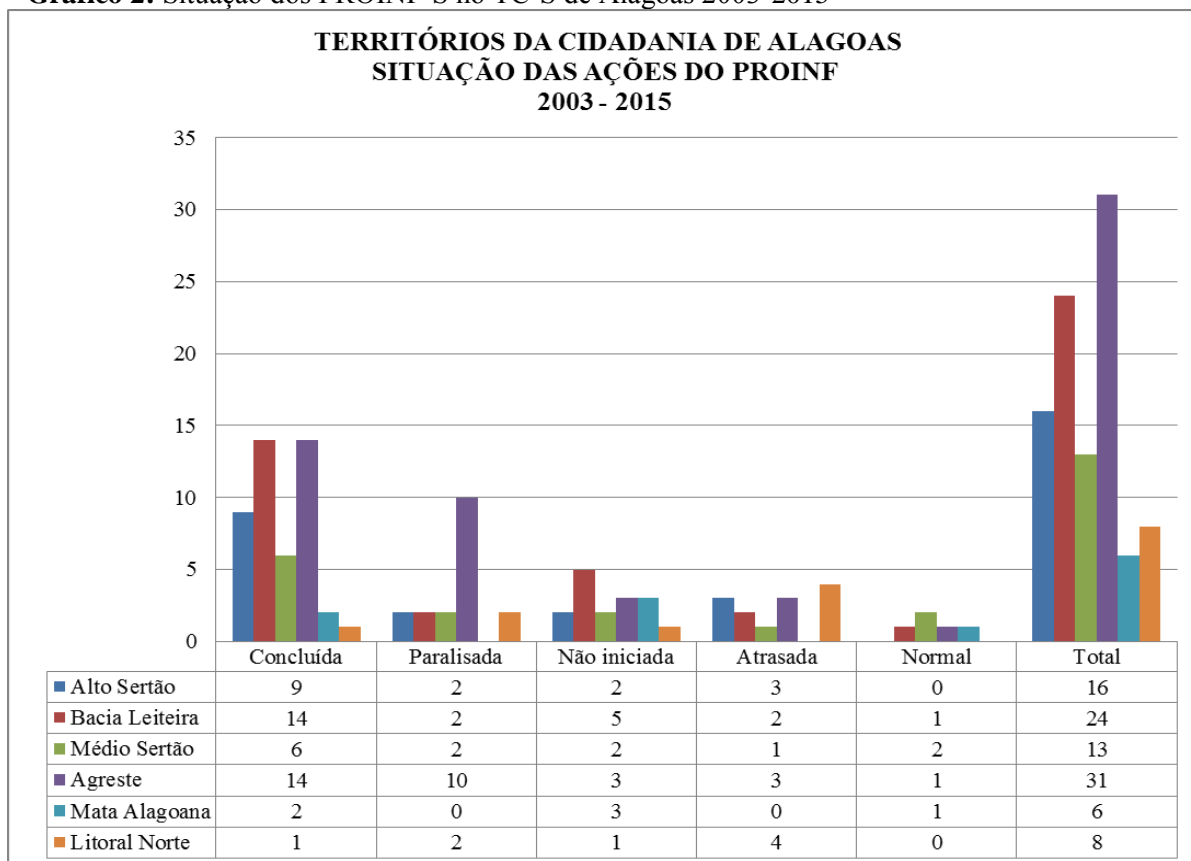
Sertão, os objetos de contratos estão agrupados basicamente no fortalecimento da gestão territorial e na infraestrutura da agroindustrialização da ovinocaprinocultura.

Os Territórios são organizados e os projetos são conduzidos com base nas principais características espaciais e econômicas. Na mesorregião sertaneja, os Territórios do Alto Sertão, Médio Sertão e Bacia Leiteira apoiam sua produção nas culturas da pecuária de ovinos, caprinos, bovino, aves e no cultivo de lavouras temporárias e permanentes. No Território do Agreste, evidencia-se a policultura. O Agreste destaca-se como área de transição, mais propícia a diversificação da produção.

Na região litorânea, as atividades atreladas à piscicultura e as pequenas fabriquetas predominam e o Território da Mata Alagoana é exemplo disso. No Território do Litoral Norte, os projetos são disponibilizados para a implantação de agroindústria de base artesanal, especificamente as beneficiadoras de frutas, distribuídas entre pequenas fábricas de polpa de frutas e de doces; e a gestão territorial.

Vale mencionar que o TC do Agreste foi o único Território que apresentou proposta do PROINF para capacitação dos/as jovens agricultores/as familiares, como projetos para a educação do campo e a qualificação e capacitação de jovens da agricultura familiar. É digno de registro que a Mata Alagoana também apresentou um projeto para a capacitação do/a agricultor/a familiar.

Os PROINF's nos Territórios da Cidadania em Alagoas territorializam-se em 98 propostas de ações, porém nem todas as ações apoiadas entre 2003 e 2015 foram concluídas. Como pode ser observado no gráfico 2.

**Gráfico 2:** Situação dos PROINF'S no TC'S de Alagoas 2003-2015

**Fonte:** Sistema de Informação SDT/MDA, 2015

**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

Dos 98 PROINF's, 46,9% estão com projetos concluídos, 18,4% paralisadas, 16,3% não foram iniciadas, 13,3% encontra-se com atrasos e apenas 5,1% em situação normal. Mas a conclusão dos projetos não significa que os/as agricultores/as familiares estão sendo beneficiados. Os três tratores do Médio Sertão que ainda encontram-se no pátio do município proponente da ação e caminhões de refrigeração que estão sem uso, são exemplos desta constatação. Sobre o acesso aos benefícios dos PROINF's do Médio Sertão, o entrevistado III, enfatiza: *“então, a gente não teve ainda né. Só as cisternas mesmo. Mas ainda não conseguimos os trator porque tá aqui em Santana”* (Entrevistado III, 2017, [sic]). Existe uma “teia” de contradições que se articulam e comprometem o desenvolvimento da agricultura familiar nos moldes objetivados pelo PTC. Contudo, há ações do PROINF's que estão beneficiando a agricultura familiar, como acontece no Agreste (SANTOS; OLIVEIRA; COSTA, 2016). O usufruto dos PROINF's denota uma relação de poder e um jogo de interesses entre municípios.

Os Territórios do Agreste e da Bacia Leiteira concentram a maior quantidade de PROINF's, 31 e 24 respectivamente. Segundo Santos; Oliveira; Costa (2016), o Agreste se destaca na organização executada pelo Colegiado em acompanhar e fiscalizar os projetos. No entanto, a existência de limitações em relação à logística espacial, o valor e a dificuldade de transporte e de alimentação, dificulta a presença assídua de todos os atores sociais. Apesar do Agreste ter apresentado deficiência em projetos de apoio as construções e implantação de obras, o Território conseguiu se destacar na compra de veículos para a dinamização das atividades produtivas.

O Território da Bacia Leiteira, segundo maior em quantidade de PROINF's, também requer atenção em relação à situação dos contratos. Muitos PROINF's destinados a obras físicas apresentaram problemas “principalmente devido ao surgimento de obras gigantescas que hoje se encontram paradas e se tornaram ‘elefantes brancos’” (SILVA, 2017, p. 171). A constatação das obras no Território foi decisiva na desarticulação e no descrédito do Colegiado. A desqualificação técnicas dos gestores evidencia um conflito, uma disputa de poder, no TC da Bacia Leiteira em Alagoas.

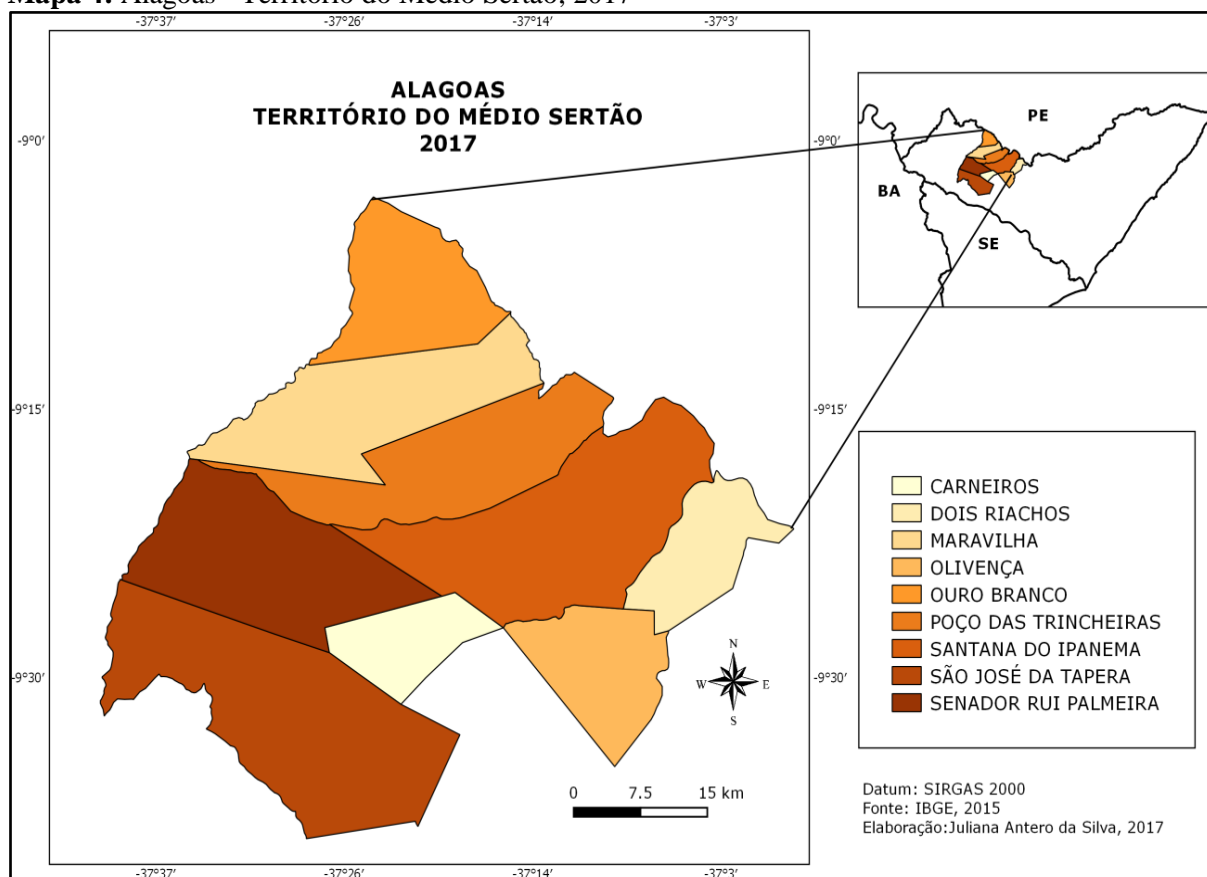
Vale mencionar que a situação constatada na Bacia Leiteira, não é um caso isolado. No caso do Litoral Norte “há uma morosidade nas decisões e efetivação no território; a limitação na capacidade de elaboração dos projetos; falta de compromisso dos parceiros na continuidade e efetivação dos projetos; falta de apoio de alguns municípios; problemas quanto à infraestrutura (vias de acesso como transporte para levar a mercadoria); e a não conclusão dos projetos” (SANTOS; OLIVEIRA; COSTA, 2016, s/p.). Diante disto, o Litoral Norte tem apresentado contradição, pois 62,5% das ações do PROINF, 5 dos 8 projetos, são direcionadas para o fortalecimento da gestão territorial, no entanto, a gestão continua em apresentar despreparo técnico para atuar nas decisões e acompanhar os projetos propostos (SANTOS; OLIVEIRA; COSTA, 2016).

As comparações entre os PROINF's no TC's de Alagoas conduz uma reflexão sobre as particularidades das ações dos projetos no Território do Médio Sertão numa tentativa de analisar os limites e os desafios na efetivação do PROINF. Assim, buscou-se contextualizar o Território a partir das dimensões do Desenvolvimento.

### 3.2 O Território da Cidadania do Médio Sertão Alagoano: as dimensões do Desenvolvimento

O Território da Cidadania do Médio Sertão abrange uma área de 2.542,4 Km<sup>2</sup> e representa aproximadamente 10% da área total do estado, que é de 27.933,1 Km<sup>2</sup>, conforme o IBGE (2010). O referido Território configura-se geograficamente, atualmente, em 09 (nove) municípios localizados na região semiárida de Alagoas, a saber: Carneiros, Dois Riachos, Maravilha, Olivença, Ouro Branco, Poço das Trincheiras, Santana do Ipanema, São José da Tapera e Senador Rui Palmeira (Mapa 04) (Figura 5).

**Mapa 4:** Alagoas - Território do Médio Sertão, 2017



**Fonte:** Base Cartográfica - IBGE, 2015

**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017



**Figura 5:** Os municípios do Médio Sertão



**Fonte:** (f) <http://www.alagoas24horas.com.br>; pesquisa de campo, 2017

Contabilizaram-se no Território do Médio Sertão Alagoano cerca de 153.352 mil habitantes, de acordo com o Censo Demográfico de 2010, realizado pelo IBGE. No período de 10 anos, entre os dois últimos recenseamentos (2000-2010), verificou-se o declínio de 5% da população rural. Em 2000, o percentual de pessoas que residiam na zona rural era de 59,5%, já em 2010, esta população representava 54,5%. Os municípios de Maravilha e de Ouro Branco destacam-se no incremento de população urbana, respectivamente, de 38,4% para 49,9%, e de 52,6% para 63% (IBGE, 2000-2010/PORTAL DA CIDADANIA, 2015).

A redução da população rural é uma realidade sertaneja. O aspecto espacial do rural tem sido modificado ou se adequado ao processo da globalização em sua multidimensionalidade. Entendido como um espaço que vai além das atividades agrícolas, o rural no Brasil tem adquirido novas formas e novos significados nos quais “os modos de vida começam a interagir com mais força no mesmo espaço e por isso são formados vínculos territoriais diferenciados” (SOUZA; SANTOS; VILAR, 2014, p. 138) entre os que já estão e os que chegam. No sertão alagoano tal dinâmica territorial está muito presente. No entanto, a agropecuária ainda é determinante na vida do/a agricultor/a familiar.

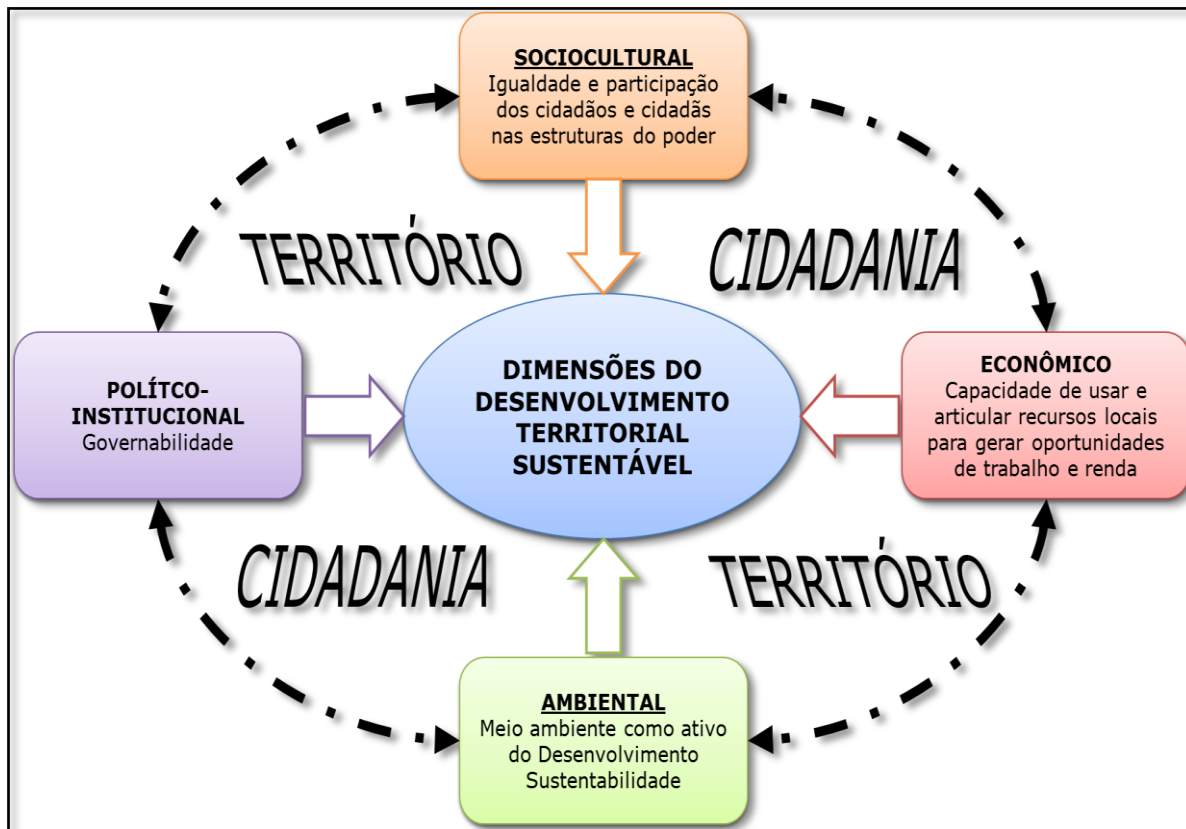
No sertão, o silenciar das noites, reproduzem o dia cansativo do trabalho no campo. Se a enxada não “cantar<sup>14</sup>” ao alvorecer, poderá está em risco a subsistência da família e de outras necessidades básicas. O/a agricultor/a familiar depende do amanhecer, da terra para lavar, da água, e de condições, materializadas nas políticas públicas, para se (re)produzir. Sob esta perspectiva, se desperta para a necessidade de refletir os caminhos para a consolidação da proposta de Desenvolvimento do PTC sob o olhar multidimensional (Figura 6).

---

<sup>14</sup>Técnica de afiar a enxada realizada pelo/a agricultor/a familiar.



**Figura 6:** Representação das quatro dimensões do Desenvolvimento Territorial Sustentável



**Fonte:** Brasil, 2005a

**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

Na dimensão sociocultural, propõem-se a igualdade e participação dos cidadãos e cidadãs nas estruturas do poder. Deve-se considerar a referência histórica, os valores, a cultura do território, o respeito pela diversidade e o sentimento de pertencimento. A dimensão econômica resulta da capacidade de usar e articular recursos locais para gerar oportunidades de trabalho e renda. Objetiva-se o fortalecimento das cadeias produtivas e integradas redes de pequenas empresas. Deve-se buscar a organização dos sistemas locais de produção. Na dimensão político-institucional, analisam-se as novas institucionalidades que permitem a construção de políticas territoriais. Devem ser negociadas ressaltando o conceito de governabilidade. Na dimensão ambiental, deve haver compreensão do meio ambiente como ativo do Desenvolvimento. A sustentabilidade deve ser considerada. Esta dimensão sustentável abrange todas as decisões e prioridades de investimentos (BRASIL, 2005a). O Plano de Desenvolvimento do Médio Sertão ancora-se nestas articulações e referências a partir do diagnóstico das necessidades do TC do Médio Sertão elaborar as diretrizes e estratégias dos projetos de Desenvolvimento.

Diante deste contexto, faz-se imprescindível discutir a dimensão social, econômica e ambiental que configuram o Território da Cidadania do Médio Sertão no sentido de compreender, à luz da ciência geográfica, o território e as territorialidades dos/as agricultores/as familiares.

### **3.2.1 Social**

A dimensão social tem sido um dos primeiros fatores destacados nos projetos do PTC. Os nove municípios que integram o TC do Médio Sertão apresentam como fator histórico a formação desigual de classes. A população com maior vulnerabilidade social depende cada vez mais do poder público, das políticas de Estado, para melhorias das condições de vida. Contudo, nem sempre estas políticas atendem como deveriam. Esta dependência, a que se referiu Celso Furtado (1974), oriunda da ineficiência e ineficácia da efetivação das políticas de Estado apresenta-se como obstáculo para o Desenvolvimento dos países Subdesenvolvidos. Assim, para entender o cenário socioeconômico dos municípios do Médio Sertão que propicia configuração do Território da Cidadania, a análise qualitativa do Desenvolvimento foi realizada por meio de dois índices: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em escala municipal, conhecido como IDHM (Tabela 4) e do Índice de Gini (Tabela 5). É válido esclarecer que IDHM utiliza como critérios para a elaboração do índice: a educação, a renda e a longevidade. E o Índice de Gini refere-se à mensuração da desigualdade de renda. Estes dois índices variam entre 0 e 1. No IDHM, 0 corresponde a nenhum Desenvolvimento e 1 ao total Desenvolvimento e no Índice de Gini, 0 equivale renda equitativa entre a população e 1 significa o índice absoluto de desigualdade.

O IDHM do TC do Médio Sertão, em linhas gerais, teve em números absolutos cerca de 0,1 de crescimento entre os 1991 e 2000. Em números relativos, no período de 1991-2000, destaca-se o incremento de 56,4% no Índice de Desenvolvimento Humano no município de São José da Tapera. Observam-se mudanças substanciais no IDHM nos anos entre 2000 e 2010. Cinco dos nove municípios do TC do Médio Sertão obtiveram crescimento percentual maior que 60% no IDHM, são eles: Maravilha, Olivença, Poço das Trincheiras, São José da Tapera e Senador Rui Palmeira.

**Tabela 4:** Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios do TC do Médio Sertão

TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO MÉDIO SERTÃO DE ALAGOAS	IDHM					
	1991	2000	2010	Crescimento % IDHM 1991-2000	Crescimento % IDHM 2000-2010	Crescimento % IDHM 1991-2010
Carneiros	0,271	0,356	0,526	31,4	47,8	94,1
Dois Riachos	0,261	0,37	0,532	41,8	43,8	103,8
Maravilha	0,3	0,343	0,569	14,3	<b>65,9</b>	89,7
Oliveira	0,217	0,301	0,493	38,7	<b>63,8</b>	127,2
Ouro Branco	0,291	0,396	0,547	36,1	38,1	88,0
Poço das Trincheiras	0,24	0,313	0,526	30,4	<b>68,1</b>	119,2
Santana do Ipanema	0,349	0,425	0,591	21,8	39,1	69,3
São José da Tapera	0,204	0,319	0,527	56,4	<b>65,2</b>	158,3
Senador Rui Palmeira	0,211	0,299	0,518	41,7	<b>73,2</b>	145,5

**Fonte:** Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013

**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

Nos anos de 1991 e 2000, todos os municípios apresentavam IDHM muito baixo. Somente no ano de 2010, o IDHM passa a ser classificado como baixo. É válido esclarecer que a escala do IDHM está classificada do seguinte modo: 0,000 a 0,499 – muito baixo; 0,500 a 0,599 – baixo; 0,600 a 0,699 – médio; 0,700 a 0,799 – alto; 0,800 a 1,000 – muito alto (ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2010). Em aproximadamente vinte anos, 1991-2010, o IDH dos municípios de Dois Riachos, Oliveira, Poço das Trincheiras, São José da Tapera e Senador Rui Palmeira cresceram em mais de 100%. Certamente, as mudanças nas estruturas políticas e a inserção de programas e políticas públicas provocaram um processo de melhoria nas condições do IDH dos municípios. Contudo, as melhorias na educação, na renda e na longevidade não significam que vem acompanhada de menor concentração na renda, em virtude disto analisou-se o Índice de Gini (Tabela 5).

**Tabela 5:** Índice de Gini do Território da Cidadania do Médio Sertão de Alagoas

TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO MÉDIO SERTÃO DE ALAGOAS	ÍNDICE DE GINI (IG)					
	1991	2000	2010	Crescimento % IG 1991-2000	Crescimento % IG 2000-2010	Crescimento % IG 1991-2010
Carneiros	0,504	0,517	0,546	2,6	5,6	8,3
Dois Riachos	0,412	0,546	0,555	32,5	1,6	34,7
Maravilha	0,630	0,603	0,580	<b>-4,3</b>	<b>-3,8</b>	<b>-7,9</b>
Oliveira	0,418	0,675	0,561	61,5	<b>-16,9</b>	34,2
Ouro Branco	0,532	0,570	0,556	7,1	<b>-2,5</b>	4,5
Poço das Trincheiras	0,468	0,666	0,640	42,3	<b>-3,9</b>	36,8
Santana do Ipanema	0,565	0,689	0,624	21,9	<b>-9,4</b>	10,4
São José da Tapera	0,527	0,730	0,581	38,5	<b>-20,4</b>	10,2
Senador Rui Palmeira	0,466	0,699	0,550	50,0	<b>-21,3</b>	18,0

**Fonte:** DataSus, 2017**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

De acordo com o Índice de Gini, somente o município de Maravilha obteve crescimento negativo no período de 1991-2000. Isto significa um decréscimo na concentração de renda da população. No Índice de Gini, quanto mais próximo ao número zero mais equitativa é a distribuição de renda. Mas no período entre os anos 2000 e 2010, o cenário mudou. Sete municípios do TC do Médio Sertão decresceram no Índice de Gini, foram eles: Maravilha, Oliveira, Ouro Branco, Poço das Trincheiras, Santana do Ipanema, São José da Tapera e Senador Rui Palmeira. Embora os números indiquem uma pequena mudança, observa-se que há uma considerável concentração de renda nas mãos de uma minoria. Isto reforça a análise de que o Sertão apresenta disparidades econômicas que reflete diretamente nas condições sociais da população.

Os critérios do IDHM analisados separadamente apresentam um outro olhar sobre a dimensão social da população do TC do Médio Sertão (Tabela 6). Entre 1991-2000, no critério renda apenas quatro municípios obtiveram mais que 10%, são eles: Dois Riachos – 16,6%; Ouro Branco – 20%; Santana do Ipanema – 14,9%; São José da Tapera – 15,7%. No critério educação, apenas os municípios de Maravilha e Santana do Ipanema cresceram menos que 50%, respectivamente 21,2% e 37%. No que diz respeito à longevidade, novamente somente os municípios de Maravilha e Santana do Ipanema tiveram um incremento menor que 20%.

**Tabela 6:** IDHM nas dimensões da renda, educação e longevidade

TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO MÉDIO SERTÃO DE ALAGOAS	% CRESCIMENTO					
	Renda		Educação		Longevidade	
	1991-2000	2000-2010	1991-2000	2000-2010	1991-2000	2000-2010
Carneiros	5,4	19,7	71,7	118,7	25,8	23,3
Dois Riachos	16,6	9,1	95,4	126,5	24,6	20,2
Maravilha	3,8	41,5	21,2	187,5	19,6	11,7
Oliveira	5,9	36,8	106,5	169,5	21,8	19,0
Ouro Branco	20,0	21,2	70,2	94,6	23,0	11,8
Poço das Trincheiras	1,2	39,5	75,0	172,1	26,1	25,0
Santana do Ipanema	14,9	14,0	37,0	95,4	15,0	20,7
São José da Tapera	15,7	32,3	150,8	176,4	32,3	22,7
Senador Rui Palmeira	4,5	30,7	115,8	223,6	26,8	23,0

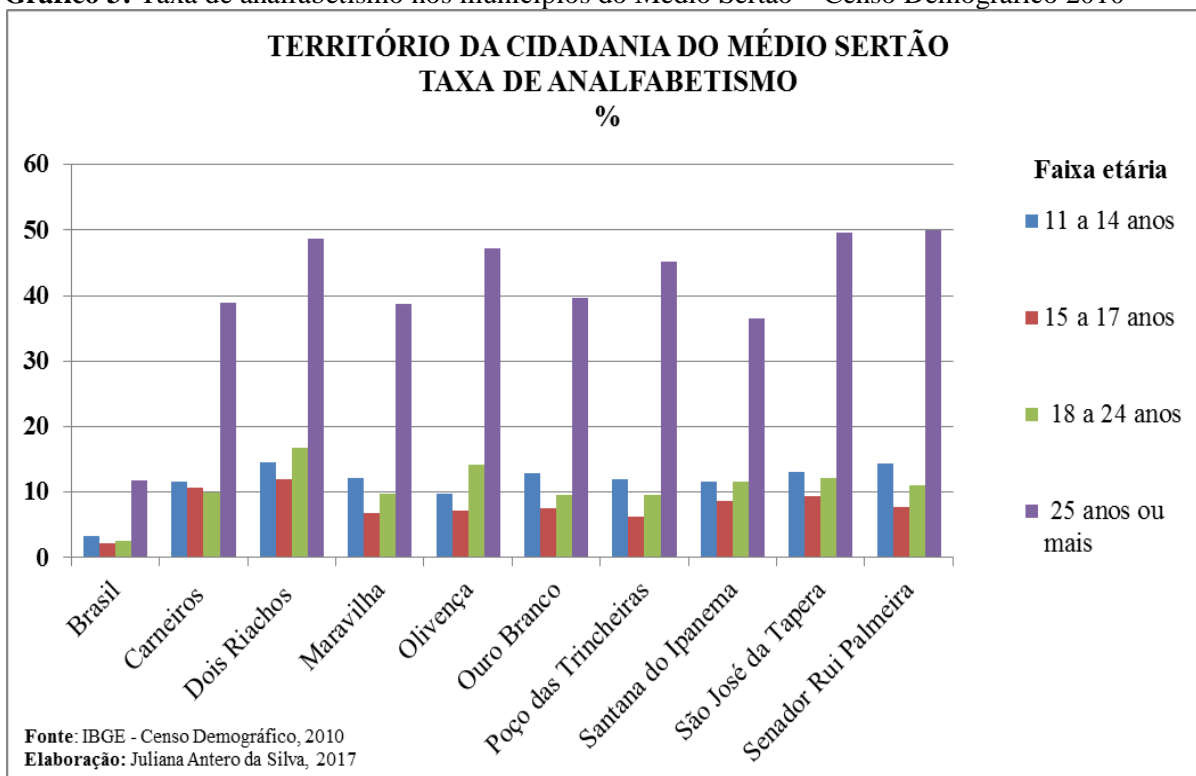
**Fonte:** Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013

**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

No período entre 2000-2010, o percentual de crescimento do critério educação ultrapassa significativamente em 10% em oito dos nove municípios do TC do Médio Sertão. O incremento do critério educação em mais de 90% em todos os municípios surpreende na análise. Ao mesmo tempo, o critério longevidade causa admiração na compreensão do TC do Médio Sertão. Nos municípios de Maravilha, Oliveira e Ouro Branco a longevidade cresceu em menos de 20%, diferente dos demais, embora tenha havido crescimento nos critérios de renda e educação.

A expectativa de vida vai na contramão da renda per capita, logo, auferir renda, necessariamente apoia-se na perspectiva do crescimento econômico. A análise da longevidade deve estar além do poder econômico. Diante disto, busca-se refletir a luz da teoria de Sen (2000), em que a dimensão social apresenta como finalidade, a igualdade de acesso a bens e serviços necessários para uma vida digna. A oferta de serviços de qualidade, como saúde, educação, saneamento, dentre outros, igualmente distribuídos, são capazes de modificar o quadro da longevidade. De acordo com Sen (2000), as oportunidades sociais na área da educação, saúde e outros, são facilidades que influenciam não só a uma vida saudável, mas também para a participação em atividades políticas e econômicas.

Assim como a renda, a educação também apresentou avanços. Em 1991, 2000 e 2010, a taxa de analfabetismo diminuiu em quase todas as faixas etárias. No entanto, o índice de analfabetismo continua alto, acima de 30%, na faixa etária entre as pessoas de 25 anos ou mais (Gráfico 3). O analfabetismo ainda é encarado como um dos fatores que retrocede o avanço do Desenvolvimento. O contraste socioeconômico do estado reforça a problemática da educação nos municípios do Médio Sertão.

**Gráfico 3:** Taxa de analfabetismo nos municípios do Médio Sertão – Censo Demográfico 2010

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013

Fonte: Juliana Antero da Silva, 2017

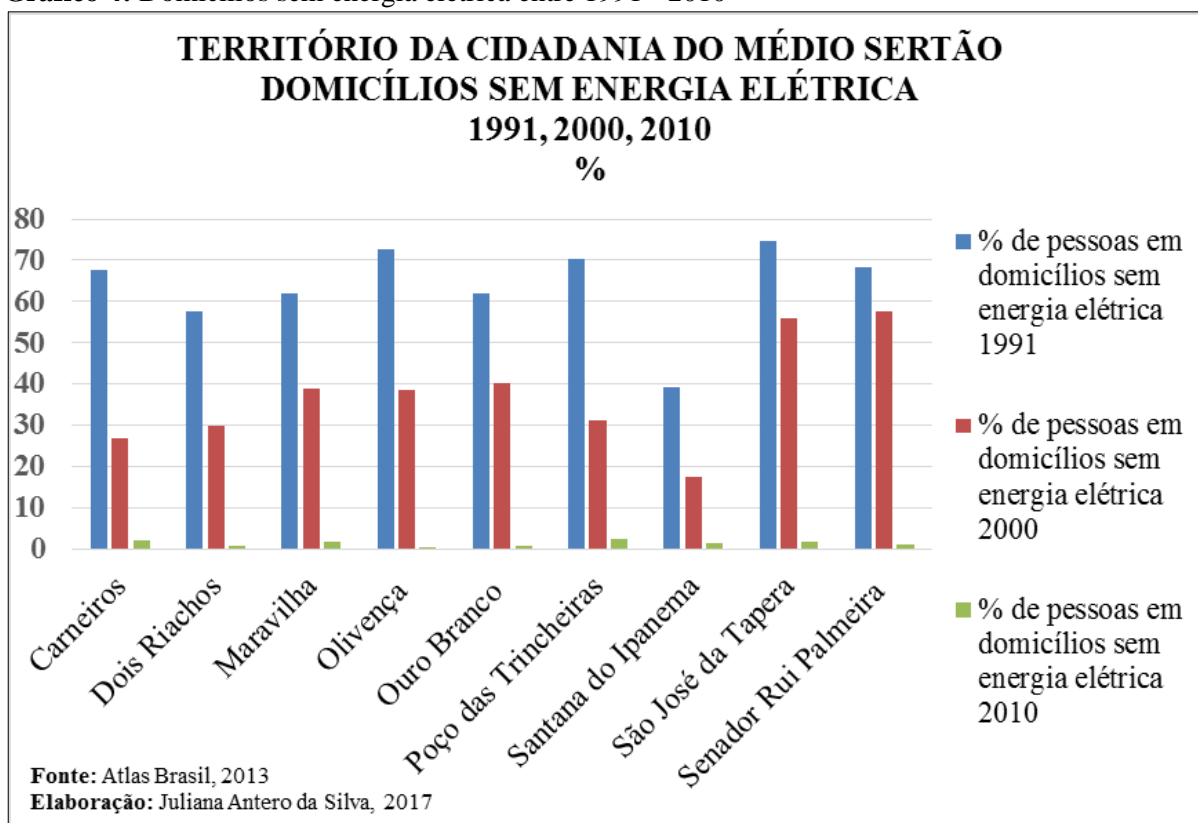
A despeito de alguns avanços, a educação do Território ainda apresenta suas deficiências. Os levantamentos enfatizados no Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PTDRS) revelou a presença de muitos cidadãos que apenas assinam o próprio nome, mas não conseguem ler e escrever. É importante considerar que a necessidade de trabalho diário no campo e a distância espacial das escolas que se encontram, em sua maioria, na área urbana, dificulta a frequência. O analfabetismo provoca efeitos debilitadores na tomada de decisões e fiscalização das políticas públicas, ou seja, a privação das condições básicas para a sociedade. O/a agricultor/a familiar se encontra em condições que requer escolha entre ir à escola ou ir para a “lida<sup>15</sup>” na roça. Em alguns casos, o agricultor é forçado a migrar para outras regiões para o corte da cana. Por outro lado, observa-se que houve uma melhoria nos projetos educacionais, porém as políticas públicas de alfabetização como a educação do campo ainda é deficiente no Território da Cidadania do Médio Sertão.

Além dos índices anteriormente analisados, vale refletir sobre dois bens e serviços socialmente relevantes no empoderamento da população do Médio Sertão, a saber: energia elétrica e abastecimento de água e esgotamento sanitário. Como mostra o gráfico 4, nos anos

<sup>15</sup>Expressão utilizada pelos/as agricultores/as familiares para referir-se ao trabalho.

entre 2000 e 2010, o percentual de pessoas em domicílio sem energia elétrica foi próximo a zero.

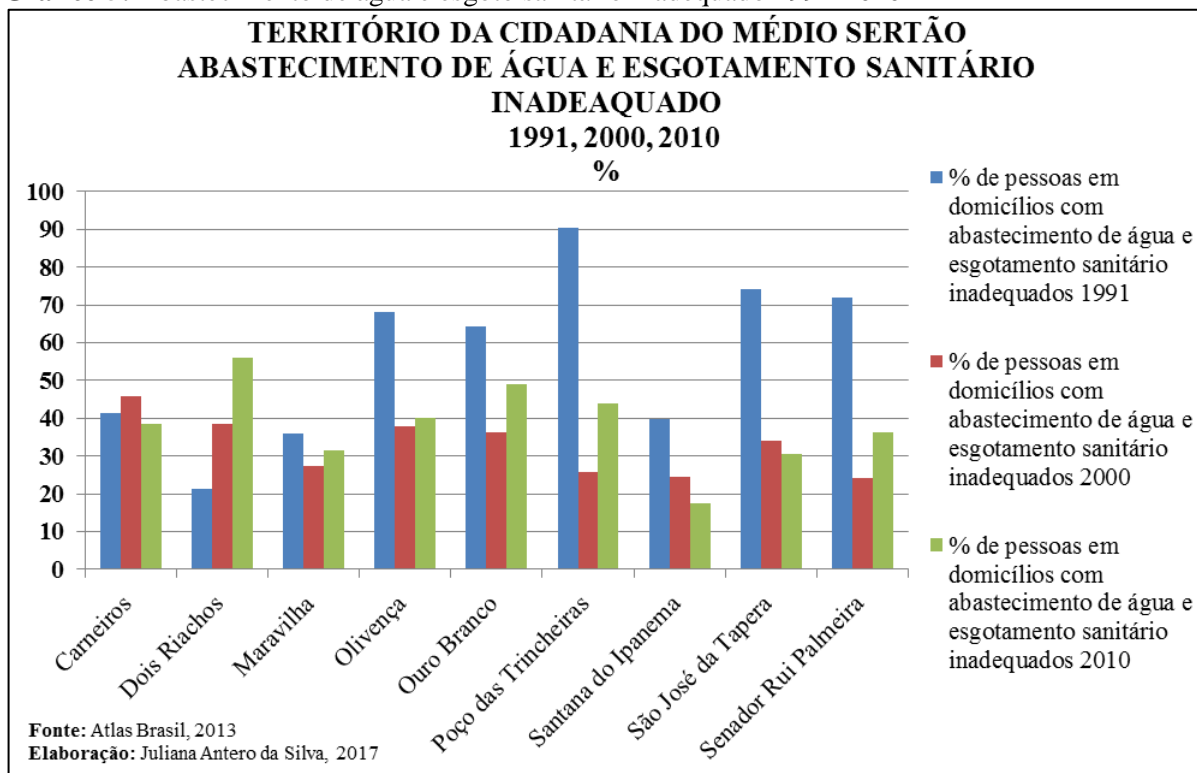
**Gráfico 4:** Domicílios sem energia elétrica entre 1991 - 2010



**Fonte:** Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013

**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

O aumento no percentual de domicílios com energia elétrica certamente direciona a análise para a implantação do Programa Luz Para Todos no espaço rural. Este programa integra parte dos programas sociais presentes nos municípios do Médio Sertão. O Programa Luz Para Todos foi criado no primeiro mandato do presidente Lula, no ano de 2003, para oferecer energia para as áreas que não usufruíam dos serviços elétricos. Fica evidente que o serviço de abastecimento de energia elétrica foi um sucesso no campo. A energia elétrica no sertão trouxe novas possibilidades, o que facilitou a entrada de outros programas e levaram ao/a agricultor/a familiar a possibilidade de acesso a outros serviços essenciais para sua re(produção) espacial e social, como por exemplo, a abertura de sistemas de abastecimento de água e saneamento básico nas localidades rurais (Gráfico 5).

**Gráfico 5:** Abastecimento de água e esgoto sanitário inadequado 1991-2010

**Fonte:** Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013

**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

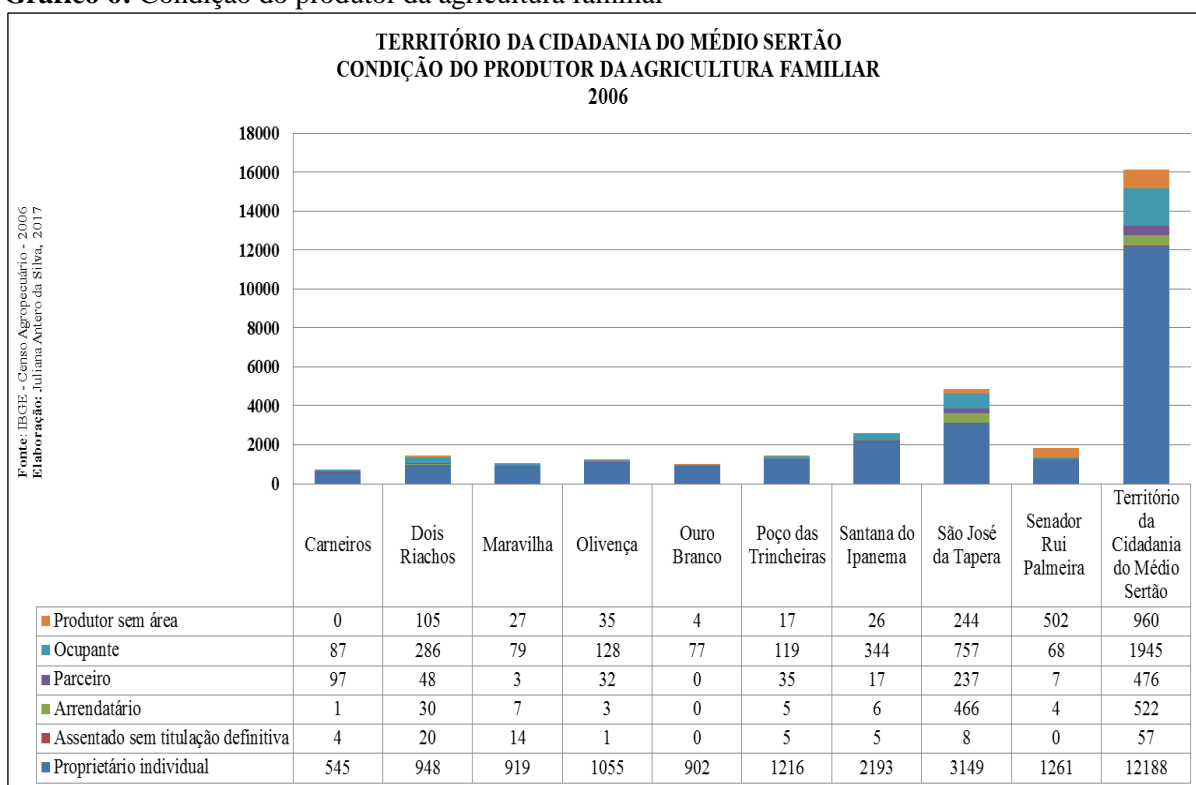
O abastecimento de água e o planejamento para o saneamento nas localidades são fatores que influenciam diretamente na saúde e facilitam o alcance da água numa região que sofre com os períodos de estiagem. É notório que houve uma relativa diminuição dos problemas enfatizados no Território, mas ainda resguarda dificuldades na aquisição e melhorias nos serviços oferecidos. 28% da água domiciliar do Território é ofertada pela rede de abastecimento, 7% são provenientes de poços ou nascentes nas propriedades e 65% estão diretamente vinculados à outra forma de abastecimento (DataSus/IBGE, 2010). As instalações sanitárias apresentam proporções ainda mais problemáticas. Dos municípios que fazem parte do Médio Sertão, 48% não possuem instalação sanitária, 50% utilizam fossa rudimentar e 2% estão distribuídos em outro tipo de escoamento (DataSus/IBGE, 2010). Isto incide diretamente nas questões ambientais e de saúde da população. Com oportunidades sociais adequadas e equitativas “os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos sobretudo como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento” (Sen, 2000, p. 26). A participação e a autonomia enquanto agente ativo da vida em sociedade incide também na dimensão econômica.



### 3.2.2 Econômica

A organização fundiária dos municípios que integram o Médio Sertão é formada por minifúndios com média de 10 ha. Em linhas gerais, a pecuária extensiva é desenvolvida em consórcio com a policultura. Assim, a pequena propriedade é destaque no Médio Sertão. No entanto, ocupa apenas 26% do total de hectares de terras distribuídos nos municípios, ou seja, uma pequena parcela da área. De acordo com o último Censo Agropecuário, realizado em 2006, a condição do produtor no território das propriedades familiares, predomina o proprietário individual (Gráfico 6).

**Gráfico 6:** Condição do produtor da agricultura familiar



**Fonte:** IBGE - Censo Agropecuário 2006

**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

A condição do assentado sem titulação definitiva e dos produtores sem área, ambos excluídos da caracterização do Território no PTDRS, deve ser considerada como importante elemento de análise da dimensão econômica do Desenvolvimento. Certamente, estes produtores envolvem também os assentados e as comunidades quilombolas que estão sem titulação definitiva da terra. No Médio Sertão, existem 14 assentamentos rurais distribuídos em sete municípios, a saber: Maravilha, Ouro Branco, Poço das Trincheiras, Santana do

Ipanema, São José da Tapera e Senador Rui Palmeira. Os assentamentos foram criados pelo Programa Banco da Terra e o Programa Nacional de Crédito Fundiário<sup>16</sup> (PNCF) e tinha até 2008, o total de 97 famílias assentadas (ITERAL, 2008)<sup>17</sup>. Segundo Sauer (2010, p. 122), existe um endividamento crescente das famílias envolvidas que “acessaram à terra via financiamento buscando realizar um sonho, mas terminam com o pesadelo de uma dívida impagável, conforme admitem e demonstram os documentos oficiais propondo uma renegociação”. Segundo o Instituto de Terras de Alagoas (ITERAL), houve a renegociação da dívida de alguns assentados. Em maio de 2017, as dívidas de 6 dos 14 assentamentos rurais foram quitadas (Quadro 2).

**Quadro 2:** Situação da dívida por áreas de Assentamento por Município e Instituição e/ou Programa

Município	Instituição e/ou Programa	Assentamento	Famílias	Situação da Dívida
Maravilha	Banco da Terra	Esperança	10	-
	Banco da Terra	Lagoa do Bom Nome	20	Quitada
Ouro Branco	Crédito Fundiário	Boa Esperança	13	Quitada
	Banco da Terra	Ligeiro	23	-
	Banco da Terra	Bem Vindo	21	Quitada
Poço das Trincheiras	Crédito Fundiário	Malhador	12	-
	Banco da Terra	Santa Vitória do Alto do Tamanduá	30	Quitada
Santana do Ipanema	Banco da Terra	Santa Ana do Poço Salgado	12	-
	Banco da Terra	Remetedeira	10	Quitada
São José da Tapera	Banco da Terra	Fazenda Nova	06	-
	Banco da Terra	Mocambo	13	-
	Banco da Terra	Riacho Grande	06	-
Senador Rui Palmeira	Crédito Fundiário	Craíbas	06	-
	Banco da Terra	Alto da Felicidade	15	Quitada

**Fonte:** ITERAL, 2008 – 2017<sup>18</sup>

**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

O território do/a agricultor/a familiar estrutura-se nas relações de identidade e reconhecimento com a terra, que vão além de um meio de produção. A terra é a “identidade” do agricultor, é o “chão” e o “pão”. Possivelmente, a inadimplência nos assentamentos rurais

<sup>16</sup>Projeto de Assentamento criado pela União com a participação dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS, em que a obtenção da terra se dá por meio da compra e venda, nunca pela desapropriação. Os beneficiários recebem financiamento específico destinado à obtenção dos recursos fundiários e implantação da infraestrutura básica. A seleção dos beneficiários é de responsabilidade do Governo Federal e a titulação (concessão de uso/título de propriedade) de responsabilidade da União (INCRA, 2017). Disponível em: < <http://www.incra.gov.br/assentamentoscriacao> >. Acesso em: 13 dez. 2017.

<sup>17</sup>Lista disponível em: <<http://www.iteral.al.gov.br/dtapp-acompanhamento-de-programas-e-projetos>>. Acesso em 13 dez. 2017.

<sup>18</sup>Lista disponível em: < <http://www.iteral.al.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/2012/marco/iter-al-busca-solucoes-para-renegociar-dividas-dos-agricultores/?searchterm=banco%20da%20terra> >. Acesso em 13 dez. 2017.

do Território da Cidadania do Médio Sertão exclui o/a agricultor/a familiar dos benefícios das políticas públicas direcionadas ao Desenvolvimento Rural. O que fazer diante da tentativa de inclusão excludente? Nas propostas enviadas pelos projetos do PROINF os assentados foram esquecidos, como afirmou o entrevistado II “*o PROINF não abarcou essa brecha de incluir como assentamento. Na verdade, ele [o PROINF] não veio aberto ao assentamento. Vem para esses grupos específicos, para questão de gênero, juventude e comunidades tradicionais, [refere-se às comunidades quilombolas], acho até uma falha*” (Entrevistada II, 2016, [sic]). Diante disto, os/as assentados/as e/ou agricultores/as sem terra aparecem como sujeitos in(visíveis) supressos dos projetos do PROINF.

Além dos assentamentos rurais, as comunidades quilombolas também estão em relevo no Território da Cidadania do Médio Sertão (Quadro 3).

**Quadro 3:** Comunidades Quilombolas no Médio Sertão

Municípios	Comunidades Quilombolas	Certificação	Nº Famílias
Carneiros	Sítio Lagoa do Algodão	2010	50
Poço das Trincheiras	Alto do Tamanduá	2005	300
	Jacu	2005	85
	Mocó	2005	80
	Jorge	2005	125
São José da Tapera	Caboclo	2009	50
	Cacimba do Barro	2009	35
Senador Rui Palmeira	Serrinha dos Cocos	2009	25
	Lajeiro Bonito	Em estudo	20

**Fonte:** Fundação Cultural Palmares<sup>19</sup>

**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

Segundo a Fundação Cultural Palmares, a certificação da terra é a fase onde se reconhece que a população e a área ocupada têm relação com os antigos quilombos, ou seja, é o primeiro passo para a regularização da terra. Como comunidade quilombola, os/as agricultores/as familiares têm a possibilidade de acessar as ações do PROINF. O reconhecimento como comunidade quilombola significa o início de um processo árduo e demorado para a titulação da terra e consequentemente, o acesso a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP). E somente após a DAP, o/a agricultor/a familiar poderá acessar políticas públicas, como o PRONAF. O entrevistado III relata as dificuldades vividas sem a titulação da terra.

<sup>19</sup>Relação disponível em <<http://www.palmares.gov.br/comunidades-remanescentes-de-quilombos-crqs>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

*Nós não tem terra. A maioria trabalha no corte de cana em São Paulo, Paraná... E de meia nas terra dos fazendeiro. Estamos pensando em arrendar uma terra de meia, são 200 tarefas e nós temos que dá um saco da produção por tarefa ao fazendeiro. Mas, e se não chover? Se não chover, a gente vai ter que pagar do mesmo jeito. E vai sair agora a garantia safra e a gente não vai poder usar porque não temos DAP. É complicado! (Entrevistado III, 2017, [sic]).*

Sem a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), que é emitida mediante documentação comprobatória sobre a posse e uso da terra, os/as agricultores/as familiares ficam à mercê do sistema e da própria sorte. Os que tentam fugir do “cativeiro da terra”, para usar a expressão de Martins (2013), optam por trabalhar de “meia<sup>20</sup>”, ir para cidade ou manter-se “preso” as condições que lhes são propícias no semiárido. Para os que possuem a terra para trabalhar, predominou, nos anos de 2014, 2015 e 2016, a pecuária de corte e leiteira, a ovinocaprinocultura e a avicultura no Médio Sertão, conforme o gráfico 7.

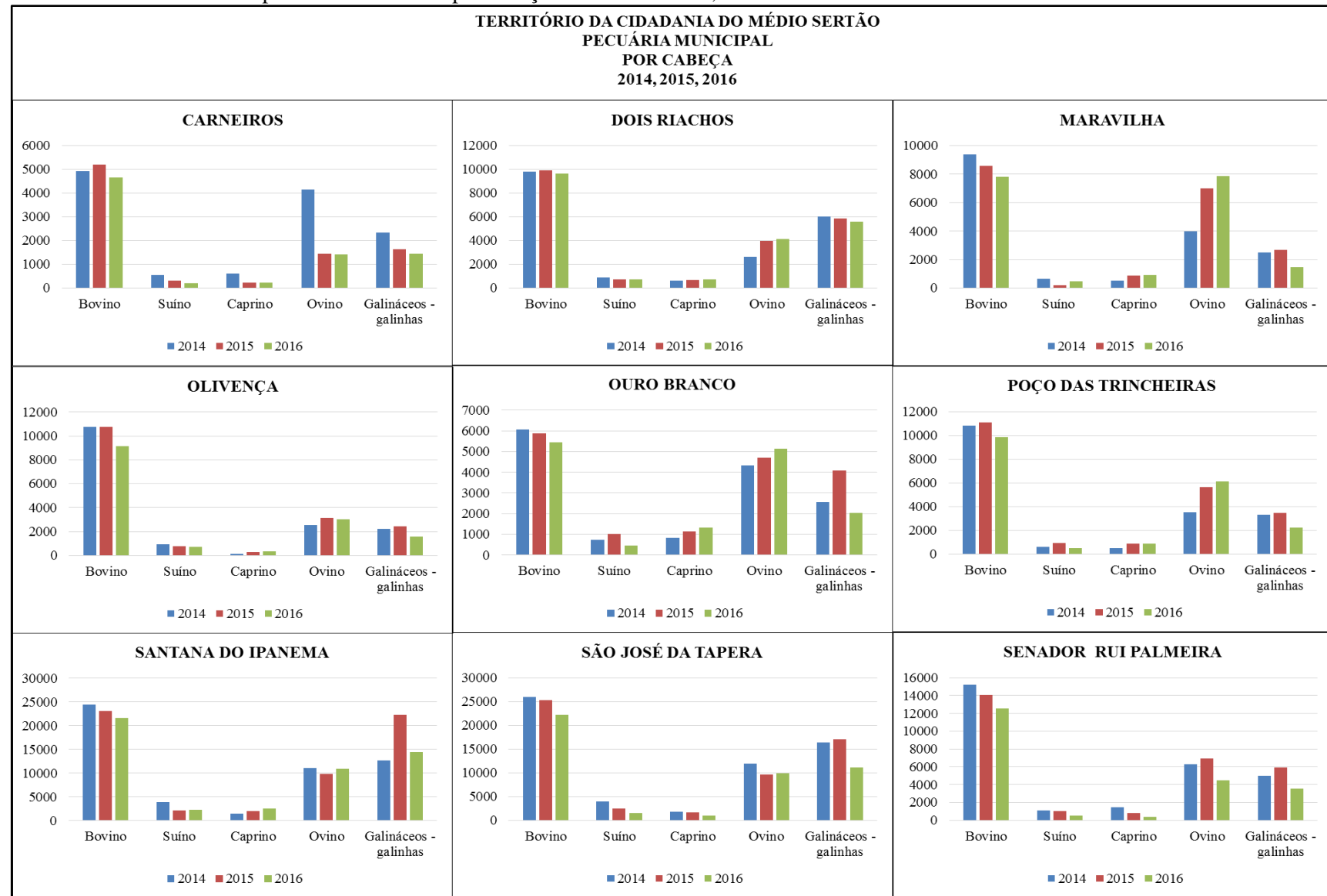
A economia do Médio Sertão transita nas atividades agropecuárias, com predomínio da pecuária extensiva. A criação de gado tem relevância até os dias atuais no Médio Sertão. Em todos os municípios do Médio Sertão, a pecuária bovina se destaca, no entanto, deve-se considerar que o levantamento da pesquisa apresenta-se por tipo de rebanhos, sem classificação de produtor e área destinada à produção. Logo, ao considerar o processo histórico da estrutura fundiária no Sertão alagoano, possivelmente o rebanho bovino seja criado pelos grandes produtores do município.

Contudo, não se desconsidera a presença da criação desses animais pela agricultura familiar. Neste contexto, acredita-se que criação de animais de médio e pequeno porte, como os grupos de ovinos, caprinos, suíços e aves, estejam mais associados à agricultura familiar, pois são animais que se adaptam melhor as condições do semiárido o que reduz custos para o agricultor. Os municípios de Santana do Ipanema e São José da Tapera destacaram-se durante o período de 2014 a 2016 na criação desses animais (Gráfico 7).

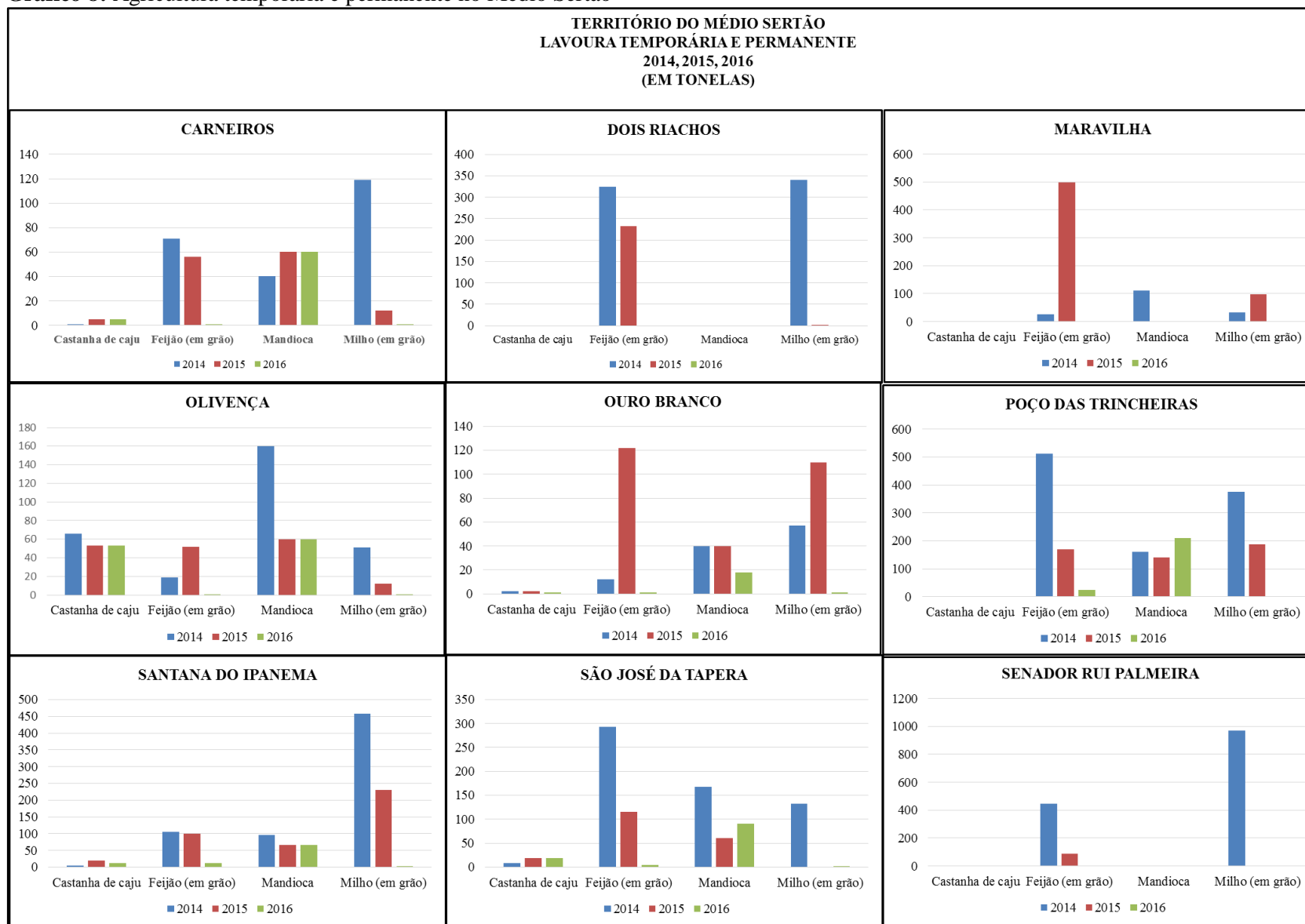
No âmbito das atividades agrícolas, as lavouras temporárias que se sobressaem são: o feijão, o milho e a mandioca. A lavoura permanente de maior destaque é a castanha de caju (Gráfico 8).

---

<sup>20</sup>Em geral o meeiro é o/a agricultor/a familiar que se ocupa de todo o trabalho no campo e reparte com o dono da terra o resultado da produção.

**Gráfico 7: Pecuária municipal do Médio Sertão por cabeça nos anos de 2014, 2015 e 2016**

**Fonte:** IBGE - Pesquisa Pecuária Municipal, 2016. **Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

**Gráfico 8:** Agricultura temporária e permanente no Médio Sertão

**Fonte:** IBGE - Pesquisa Agricultura Municipal, 2016. **Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

Entre os anos de 2014 e 2016, observa-se a queda da produção agrícola, com exceção do cultivo da mandioca nos municípios de Poço das Trincheiras e São José da Tapera. Possivelmente, o déficit das lavouras foi consequência dos longos períodos de estiagem que assolam a região semiárida ao sexto ano consecutivo. Estes períodos de seca transformam cada vez mais a vida dos/as agricultores/as familiares. Como compartilha a entrevistada VI:

*Moro aqui muito apenada. No sítio não temo condições, prantemos os feijão que tinha e não tiremos. Tamo aqui passando necessidade, sem ter feijão pra comer, sem ter com o que comprar, os bichos tudo se acabando de necessidade. Nasci e me criei aqui, mas não tenho prano de sair daqui pá canto nenhum. Nós somo tudo agricultor. Vivo com tudo meus fio sofrendo sem ter um ganho, vivo num pior sufoco. Meu marido também num tem do que viver. Samu duente, sem candição tombem, quase cego da vista. Eu tombem vivo aqui duente sem saúde (Entrevistada VI, 2016, [sic]).*

Para quem depende exclusivamente da agricultura e/ou da criação de ovinos e caprinos, a situação parece sem saída. Ver os animais morrerem de sede ou fome é cena angustiante e desesperadora para quem compartilha a vida no campo. A chegada dos projetos do PROINF para o Médio Sertão e a proposta de dinamizar a produção apresenta-se como uma alternativa, mas ainda se encontra distante da realidade dos/as agricultores/as familiares que esbarram nas questões ambientais.

### 3.2.3 Ambiental

Quem vê o sol nascente da aurora na caatinga se encanta com o brilho que invade as manhãs entre os campos verdes característicos dos períodos de chuva, ou do aspecto cinza da paisagem nos períodos de estiagem. O “embrenhar” do agricultor na roça se confunde com a ideia negativa da seca como sinônimo da fome. Para lembrar as palavras de Andrade (1992, p. 70), “o grande problema do Nordeste semiárido não é físico, de solos ou de clima, mas de sensibilidade do governo, de interesse social”. Diante disto, compreende-se que a falta de água não é a responsável pelas questões sociais que causa a fome à população sertaneja, mas a ausência de políticas públicas que atendam às necessidades sociais e econômicas do semiárido. Atualmente, o Médio Sertão é acolhido pelo Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), coordenado pela Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA). O P1MC trabalha na construção de grandes caixas d’água feitas de placas de concreto pré-moldado para atender as famílias sertanejas durante os períodos de estiagem. Segundo a ASA, o reservatório tem



capacidade para 16 mil litros e pode abastecer uma família de cinco pessoas durante oito meses sem chuva.

Outro programa hídrico do Médio Sertão é o Programa Água Doce (PAD) coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). O PAD implanta e recupera sistemas de dessalinização em comunidades que sofrem com elevados déficits hídricos. A comunidade Cava Ouro, localizada no município de Senador Rui Palmeira foi beneficiada pelo PAD. Além do P1MC e do PAD, o governo federal visa à implantação de uma grande obra: o Canal do Sertão por meio de financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (Figura 7).

**Figura 7:** Canal do Sertão



**Fontes:** <https://www.odebrecht.com/pt-br>; PAC/Ministério do Planejamento, 2013;  
<http://www.alagoas24horas.com.br>



A conclusão da obra, objetiva levar água para cerca de um milhão de pessoas. Segundo o Ministério do Planejamento, o projeto levará água potável para população sertaneja e irrigação das atividades agrícolas. Estima-se o valor de 600 milhões de reais de investimento. Contudo, as obras do Canal do Sertão apresentou irregularidade e encontra-se paralisada. É importante frisar que o projeto tinha prazo para ser concluído em 2018. Ainda não se sabe quando será finalizado e quem realmente será respaldado pelo Canal do Sertão. O atraso na concretização das obras provoca descontentamento dos/as agricultores/as familiares que tem sofrido com a escassez de água e a influência dos grandes proprietários da região.

*Moro aqui há 60 ano. Tá com seis ano de seca que nunca ninguém tirou nada e esse foi o pior ano da época aqui do sertão. Eu tenho 8 filho! Aí quero que o governo mande algum recuso, algum projeto pra gente num sair da nossa região. Inté mermo nesse ano perdemo a semente e num saiu nada de roça. Então tamo na pior seca! Aí temo que comprar água e de tudo. A mais perto é a do canal e tem que pagar 100 reais de cada carro, 5 km! aí tem que pagar 100 reais sem ter nada. Aí fica difícil, os bicho fica aí passando sede e a gente (Entrevistada V, 2016, [sic]).*

A insegurança torna-se cada vez mais presente. Certamente, a agricultura familiar é a mais prejudicada, pois os grandes proprietários utilizam o Canal do Sertão para vender o transporte da água para os/as agricultores/as que estão sem acesso. Assim, o projeto tende a beneficiar o grande proprietário enquanto uma parcela da agricultura familiar fica sem água.

A falta d'água não é o único problema que assola a população do semiárido. Nos últimos anos, as políticas públicas têm se preocupado com a sustentabilidade do meio ambiente, como é o caso do PTC. No entanto, ainda são encontrados vazios de conscientização e treinamento para trabalhar a sustentabilidade. Neste contexto, a preocupação do descarte adequado dos resíduos sólidos, antes restrito ao espaço urbano, tem sido uma constante no espaço rural. Para o/a agricultor/a familiar, a questão ambiental ainda faz parte da insegurança e inexperiência para lidar com modelos que se apresentam de maneira “sustentável”. Quem lida com a terra, pode desenvolver sobre ela ações positivas ou negativas. Um exemplo é o descarte dos resíduos sólidos.

O descarte dos resíduos sólidos no Território pode ser classificado como coletado, jogado, enterrado e incinerado na propriedade, conforme informações do DataSus (2000). Estas três últimas práticas podem comprometer o meio ambiente, a saúde da população e a qualidade e o tempo de vida dos animais. Ao ser despejado nas propriedades, os animais acabam ingerindo pequenos objetos, como sacolas plásticas, o que pode provocar o engasgo e

até mesmo a morte. O lixo orgânico, no entanto, é utilizado para adubar a terra pelo agricultor ou como alimento para os animais.

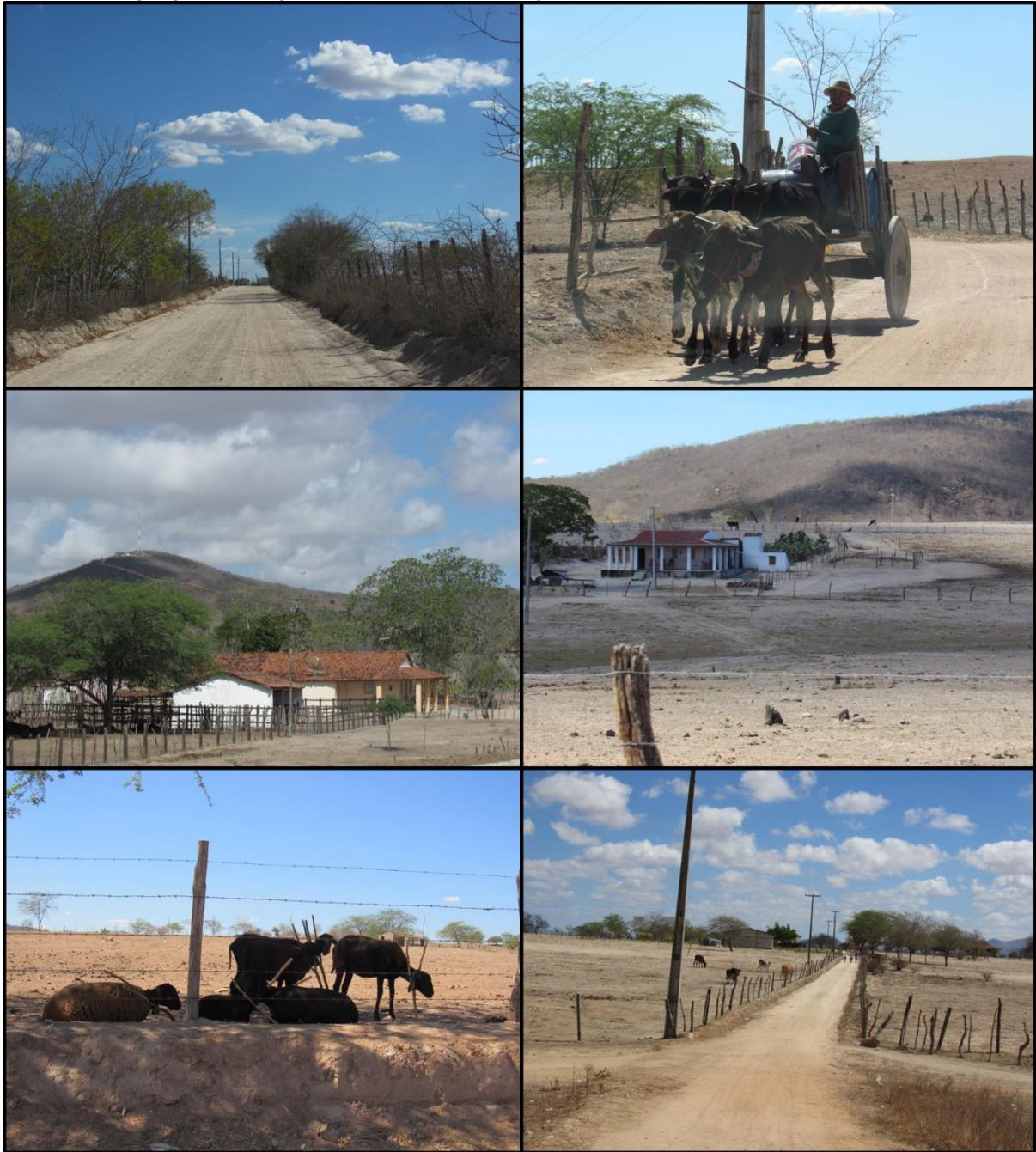
Na prática agrícola o uso do fogo para limpar terrenos, ainda é muito difundido. Ao longo dos séculos, a caatinga tem sofrido com a técnica de queimadas praticada na agricultura e com o pisoteio do gado. Segundo Vanderlei e Moura, “é necessário unir esforços e considerar também soluções oriundas do conhecimento local, as quais, geralmente, são adaptadas aos ambientes e às culturas” (Ibidem, 2017, p. 57). O desafio ambiental da conservação e recuperação da caatinga é encarado como urgente para a manutenção do bioma.

Na visão multidimensional do Desenvolvimento, existe uma rede interdependente ou uma relação de “pontos” a serem considerados para uma articulação mais consistente das políticas públicas para a agricultura familiar do Médio Sertão. As potencialidades econômicas são atrativas para o capital financeiro, mas também há um emaranhado de casos intrínsecos na vida da população. A aquisição da terra é o primeiro passo para a consolidação e Desenvolvimento da agricultura familiar. Se o sistema de financiamento de assentamento está fora dos patamares de consolidação da terra, acredita-se que a proposta deve ser repensada. Por outro lado, possivelmente, as políticas públicas quando executadas trazem melhorias consistentes. Mas é preciso olhar para os atores (in)visíveis, alheios as políticas públicas.

### **3.3 Um olhar sobre os/as agricultores/as familiares do Território da Cidadania do Médio Sertão**

As observações fora do espaço de discussão ampliaram a análise sobre a agricultura familiar. A paisagem cercada por desafios cotidianos foi o cartão de visita para os dias de pesquisa de campo na terra firme do semiárido sertanejo (Figura 8). Os caminhos de terra batida feitas por máquinas e o solo pedregoso e seco davam vida as cactáceas e mandacarus típicos da caatinga. A geografia do território, materializada nas casas humildes do Médio Sertão, nos encontros com os carros de boi, nas carroças, nas motos, nas bicicletas e nos automóveis se misturavam em meio ao estremecer do arder do sol. Sentir-se em meio à terra batida é experimentar a sensação do suor transparente evaporar na caatinga, é misturar-se ao contraste da palma e do pasto rasteiro no chão rachado dos açudes ou rios temporários da região. A natureza do ser agricultor reveste-se nas atitudes do cotidiano, materializa-se do “bom dia” ao “boa tarde” do “ôpá” ao “oi”, típico da simplicidade do campo. O despontar do mato desafia o plantar, a ausência da água à necessidade de colher, de criar seus animais e poder viver daquele e naquele lugar.

**Figura 8:** A geografia da agricultura familiar sertaneja



**Fonte:** Pesquisa de campo, 2017

A singularidade ambiental, social e econômica do Médio Sertão concretiza as particularidades do território da agricultura familiar. As terras sem pasto desafiam o agricultor diariamente com a necessidade de alimentar seus animais, sejam eles, ovinos, caprinos, bovinos, entre outros. Solto na propriedade, comem o pouco de vegetação que encontram



rasteiro a terra. Para os animais mais arredios, uma “canga” ou “cabrama<sup>21</sup>” no pescoço é a punição para evitar invasões no terreno vizinho ou nas estradas. Muito presente, a pequena criação em média de 5 a 10 cabeças de animais de pequeno, médio ou grande porte é o suficiente para desafiar o/a agricultor/a familiar na “labuta” constante durante a seca (Figura 9).

**Figura 9:** A criação dos animais na geografia do Semiárido Nordestino



**Fonte:** Pesquisa de campo, 2017

<sup>21</sup>Pedaço de madeira no formato de gancho ou alinhando, fica preso ao pescoço dos animais para evitar que passem entre ou por cima da cerca.



O breve período de chuva leva os vestígios das lavouras temporárias. Com o apoio dos filhos, alguns/as agricultores/as fazem hortas nos quintais de casa. Produz alface, coentro, cebolinha, batata doce, inhame, macaxeira, bananeiras, entre outros. Reutilizam a água de uso doméstico para irrigar os “quintais produtivos”. A entrevistada IV revela: *“hoje a gente num temos nada pra se virar, lutamo e aproveitamo o reaproveitamento de água pra prantar um pé de frutera pá nossos filho comer. Uma hortalice e outras mais coisas (...) deu certo porque tem a água das coisas que a gente faz em casa né. Lava roupa, prato e vem para cá”* (Entrevistada IV, 2017, [sic]). As lavouras temporárias resistem nos quintais de casa (Figura 10).

**Figura 10:** Quintais produtivos



**Fonte:** Pesquisa de campo, 2017

O território do/a agricultor/a familiar sertanejo dá o tom às diferenças espaciais e empreendedoras da agricultura familiar da região Sul e Sudeste do Brasil. O/a agricultor/a familiar do Médio Sertão busca alternativas de sobreviver na imensidão da seca e para melhorar a renda desempenham atividades complementares. O/a agricultor/a familiar é também o açougueiro, o pedreiro, o servente, o eletricista, entre outros. O conhecimento adquirido da vida no campo é usado para resistir e sobreviver nos períodos de estiagem. A força e a persistência dos que vivem da terra é carregado da identidade do lugar onde desenvolvem as atividades produtivas. Aqueles que já foram para o corte da cana, ou que já viveram o “cativeiro da terra”, possivelmente, resistem ainda mais para permanecer no sertão. O entrevistado III emocionado revela: *“Nós mesmo lá (faz referência ao município) já pensamos em desistir do campo porque é muito sofrimento. [Lágrimas nos olhos]. [E se vocês desistirem, o que vão fazer?], pois é moça, isso eu não sei, porque isso é a única coisa que sabemos fazer né, nascemos na roça”* (Entrevistado III, 2017, [sic]). Trabalhar com a terra é aprender no dia-a-dia as “coisas da roça”. Aprendem e ensinam aos seus filhos, que mesmo distante da realidade do campo, ainda há enraizado na sua memória o modo de fazer e ser.

Para os que não têm terra, buscam por ela, principalmente, nas políticas do Crédito Fundiário ou na luta pela terra nos Movimentos de Pequenos Agricultores (MPA). O contraste entre a grande e a pequena propriedade reproduz o sentimento ideologicamente construído no ambiente, no lugar e na história do Brasil. O/a agricultor/a familiar do sertão de Alagoas certamente é o agricultor da terra e do chão. Cheio de desafios, a simplicidade e a relação com terra são traços que marcam o/a agricultor/a familiar. O agricultor cria condições de se adaptar ao lugar e diante disto, conhece os detalhes corriqueiros diário do seu território. Sentados nas calçadas das suas casas, esperam o “sol baixar” para concluir as atividades do dia.

A inserção de infraestrutura certamente desempenharia um papel crucial na vida do/a agricultor/a familiar sertanejo. Os problemas que envolvem o campo nesse Território tentam ser minimizados pelas ações do PROINF. Inicialmente, para a concretização do modelo de desenvolvimento via PROINF existe o desafio de participar do Colegiado. As associações e as entidades presentes no Território compõem parte atuante no Colegiado. Ambos na defesa e melhoria da agricultura familiar. No entanto, a distância espacial e a ausência de meios de transportes dificultam a ida para as plenárias do Colegiado, localizado no município de Santana do Ipanema. Certamente, a dinâmica organizacional e administrativa de Santana do Ipanema se destaca em relação aos outros municípios do Médio Sertão. Essa singularidade faz de Santana do Ipanema o maior proponente dos PROINF's desde 2005. Com 13 PROINF's, o Território do Médio Sertão tem enfrentado entraves no processo de territorialização dos

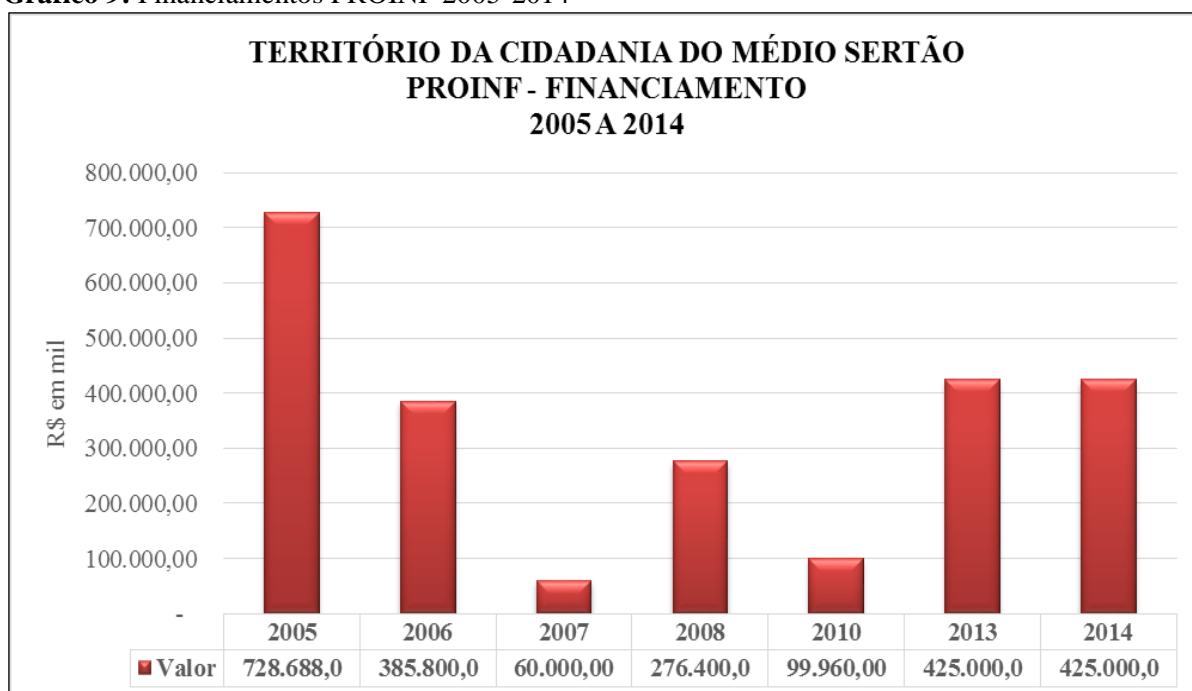
projetos. Diante disto, necessita-se analisar as particularidades das ações e os obstáculos na efetivação dos projetos.

### 3.4 A territorialização dos PROINF's do Médio Sertão alagoano

O PROINF apresenta significativa expressão territorial quando comparado com outras políticas públicas para o campo no Médio Sertão. A proposta de “eficácia” em curto prazo, a dinamização da produção, através da construção, compra e/ou reformas de projetos de infraestrutura e serviço são as principais deliberações do PROINF. Estes propósitos funcionam como elementos convidativos aos/as agricultores/as familiares. É a possibilidade de adquirir competitividade territorial, pois se aposta na inovação tecnológica disponibilizada pela infraestrutura fornecida pelos projetos do PROINF. Se anteriormente ter um trator para arar a terra fazia parte de um “sonho” distante, o PROINF aponta a possibilidade de ações imediatas para a transformação do “sonho” em realidade. Assim, o imediatismo e os investimentos também são elementos que atraem os/as agricultores/as familiares na crença da mudança.

Entre os anos de 2005 e 2014, foram direcionados para o Médio Sertão 13 PROINF's distribuídos em infraestrutura e apoio a gestão. Deste modo, faz-se necessário registrar os valores dos financiamentos para os projetos do PROINF (Gráfico 9).

**Gráfico 9:** Financiamentos PROINF 2005-2014



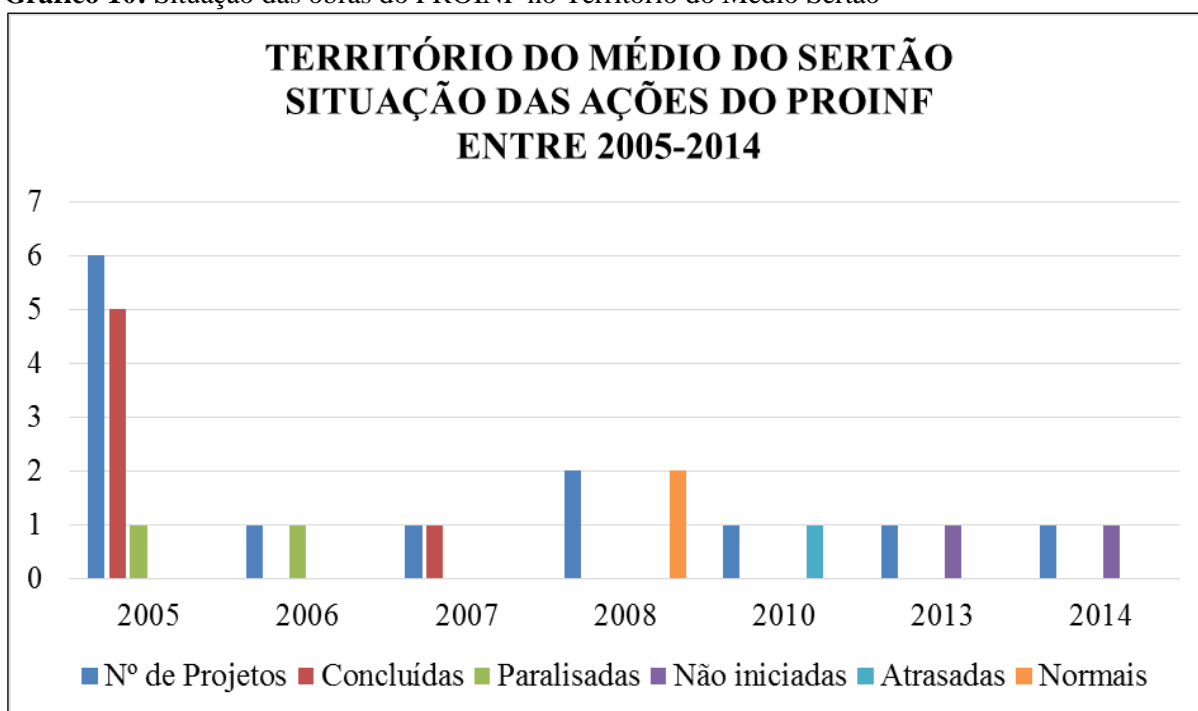
**Fonte:** CEF (04/05/2015; CGMA/SDT (junho/2015). **Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

Os recursos financeiros disponibilizados para as ações de infraestrutura e serviço do PROINF no Médio Sertão de Alagoas agem como forças centrípetas na atração dos/as agricultores/as familiares. Observa-se um interesse efervescente dos gestores municipais na elaboração de propostas para submeter à aprovação dos projetos. Assim, a disputa territorial via PROINF, em tempos de globalização, tende a valorizar ou revalorizar o território tornando e valorizando a competitividade no mercado (SANTOS, 2013). Diante deste “cabo de forças”, o PROINF aponta para a formação de divergências territoriais, ou melhor, conflitos entre os gestores públicos.

Desde a formação do Território Rural do Médio Sertão, em 2003, foram aprovados treze Projetos de Infraestrutura e Serviços. Os valores dos financiamentos variaram entre R\$ 19 mil a R\$ 425 mil, com um total de R\$ 2.400.000 em projetos. Os investimentos obtiveram no período de nove anos, entre 2005 e 2014, um crescimento relativo de 58, 3%.

Dentre os PROINF's aprovados, os que tiveram maior financiamento foram: *a Construção e Equipamento do Frigorífico*, em 2006, no valor de R\$ 385.800 mil, e *o Fortalecimento da Produção agropecuária pelo Uso Coletivo de Tratores e Implementos* no ano de 2014, com crédito de R\$ 425 mil. As demais ações foram para complementar o PROINF 2006. No entanto, é relevante mencionar que esses dois projetos são também os que apresentam situações críticas sobre as obras e os contratos como mostra o gráfico 10.

**Gráfico 10:** Situação das obras do PROINF no Território do Médio Sertão



**Fonte:** CEF (04/05/2015; CGMA/SDT (junho/2015)

**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017



Os primeiros projetos aprovados foram em 2005, ano que apresentou um número expressivo de ações do PROINF's. Nos anos seguintes há uma redução significativa de PROINF's para o Médio Sertão, de 6 (seis) ações em 2005, para somente 1 (uma), nos anos de 2006, 2007, 2010, 2013 e 2014. Somente no ano de 2008 foram registrados 2 (dois) PROINF's. Diante disto, o ano 2005, período de lançamento dos PROINF's do Médio Sertão, concentrou 50% dos contratos.

A questão que se coloca é: o que explica essa significativa redução de projetos? Considera-se que a diminuição do número de contratos pode estar associada à paralisação do 4º projeto do PROINF, ainda em 2005, intitulado de *Apoio à Atividade de Ovinocaprinocultura*. Neste contexto, as dificuldades na condução e conclusão dos projetos apontam para um problema de gestão que incidem em divergências e dificuldades de encaminhamentos, além do esvaziamento nas reuniões.

Em síntese, o Território do Médio Sertão tem um total de treze contratos relacionados à aquisição de equipamentos, veículos e infraestrutura. Dos projetos contratados, 46% foram concluídos, o que correspondem a cinco PROINF's em 2005 e um em 2007, respectivamente, direcionados a compra de veículos e apoio ao fortalecimento da Gestão Territorial.

Vale ressaltar que 31% das obras encontram-se paralisadas ou em situação não iniciada. Os projetos paralisados referem-se ao *Apoio da Produção Ovinocaprinocultura*, em 2005, e a *Compra de Equipamentos Frigoríficos*, em 2006. As duas ações em 2013 e 2014 que visa à compra de tratores não foram sequer iniciadas, ou seja, estão aguardando a apresentação dos Planos de Trabalhos para direcionar os/as agricultores/as familiares. O PROINF 2010 para *Fomentar a Integração do Território* é a única ação que tem a situação atrasada e corresponde a 8% dos PROINF's.

Do total das ações do PROINF, 15% tem o status de normal, ou seja, cumprem com o prazo estabelecido no projeto. O percentual de obras e serviços em situação normal corresponde as ações do ano de 2008, respectivamente, a obra referente à *Construção da Casa do Mel* e ao projeto de *Fortalecimento das Comissões de Implantação das Ações Territoriais (CIATS)* (C.E.F., 2015)<sup>22</sup>. É digno de registro que, embora a obra referente à construção da casa do mel encontre-se em situação normal, há liminar judicial por restrição cadastral no contrato. Outro PROINF que está sob liminar judicial também por restrição cadastral é o PROINF 2014 que diz respeito *compra de tratores*.

---

<sup>22</sup>Caixa Econômica Federal, 2015. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/download.php>>

O PROINF 2006, para a *Construção e Equipamentos do Frigorífico*, se destaca como um dos principais projetos do Território do Médio Sertão (Figura 11). Contudo, este PROINF teve sua obra paralisada. A entrevistada II analisa: “o PROINF do abatedouro<sup>23</sup> recolheu muito recurso, depois vieram os menores que foram se agregando a ele né, se agregando e no final formou aquele grande palácio, que não chegou a... (interrompe a reflexão e continua com outra expressão) aquele dispêndio absurdo” (Entrevistada II, 2016, [sic]).

Ao que tudo indica um efeito em cadeia do PROINF 2005 para apoio a atividade da ovinocapricultura também paralisado. A paralisação do PROINF 2005 desencadeou o insucesso dos PROINF's posteriores.

**Figura 11:** Frigorífico em Santana do Ipanema - PROINF 2006 paralisado



**Fonte:** Pesquisa de campo, 2017

Assim, compreende-se que a falta de estruturação para a atividade da ovinocaprinocultura mostrou-se como uma barreira na preparação territorial para a materialização do frigorífico que seria usado no abate e acondicionamento destes animais até

<sup>23</sup>Termo comumente usado entre os membros do Colegiado. Frigorífico, abatedouro ou planta de abate são denominações dadas ao local onde se realiza uma série de operações controladas e devidamente monitoradas.

a comercialização. Há, portanto, uma interdependência entre os PROINF's. Ou melhor, há uma inter-relação entre a matéria, o objeto geográfico, e as ações sociais que o estruturam.

A construção refere-se a um complexo frigorífico para apoiar a produção de ovinocaprinocultura e aves no Território do Médio Sertão. Embora esteja com a situação contratual normal, as obras de construção do abatedouro frigorífico ainda não estão a serviço dos/as agricultores/as familiares, ou seja, não estão sob o controle social do Colegiado. Segundo um dos atores sociais do poder público municipal.

*O abatedouro está precisando só de uma prestação de contas, eu não vejo muita dificuldade em fechar. É uma questão com os equipamentos no processo licitatório e para funcionar ele precisa ser complementado com algumas situações de ordem sanitárias e ambiental, aí vamos chamar de projetos complementares para o funcionamento dele, mas acredito que ano que vem já estará funcionando devido a nova gestão que está entrando, do governo do estado, o próprio governador falou em campanha do próximo prefeito que quer fazer funcionar. É só questão de tempo (Entrevistado I, 2016, [sic], grifo nosso).*

O PROINF 2013, sob a chamada Implementação de Novas Tecnologias Sociais, apresentou algumas limitações para a compra de máquinas forrageiras<sup>24</sup> e foi complementado em 2014 pela proposta da compra dos tratores para uso coletivo. Neste caso, a proposta era fomentar a compra de máquinas para atender aos nove municípios do Território. No entanto, o serviço não foi iniciado. A entrevistada II comenta a situação atual do PROINF 2014:

*Sobre os tratores nós já temos mais avanços, foi o [PROINF] de 2014. Eles [os tratores] já chegaram, já estão sendo usados. Está no pátio da garagem da Prefeitura de Santana do Ipanema, os três [tratores] completos. Um recurso de 90 mil que já está sendo feito e que já foi homologado pelo colegiado que se compre os implementos pra pegar e destinar a algumas associações e entidades do Território. Estamos assim, na fase de Plano de Trabalho para que assumam [membros do colegiado] esta questão dos tratores (Entrevistado II, 2016, [sic]).*

A entrevistada II indica que os tratores já estão sendo usados, porém isto se refere ao uso efetuado pela Prefeitura Municipal de Santana do Ipanema, que é a proponente do contrato. E como proponente, a gestão municipal utilizou os tratores para verificar a garantia das máquinas. Até janeiro de 2017, a Prefeitura de Santana do Ipanema aguardava dos demais municípios a entrega do Plano de Trabalho para utilização das máquinas. No entanto, a

---

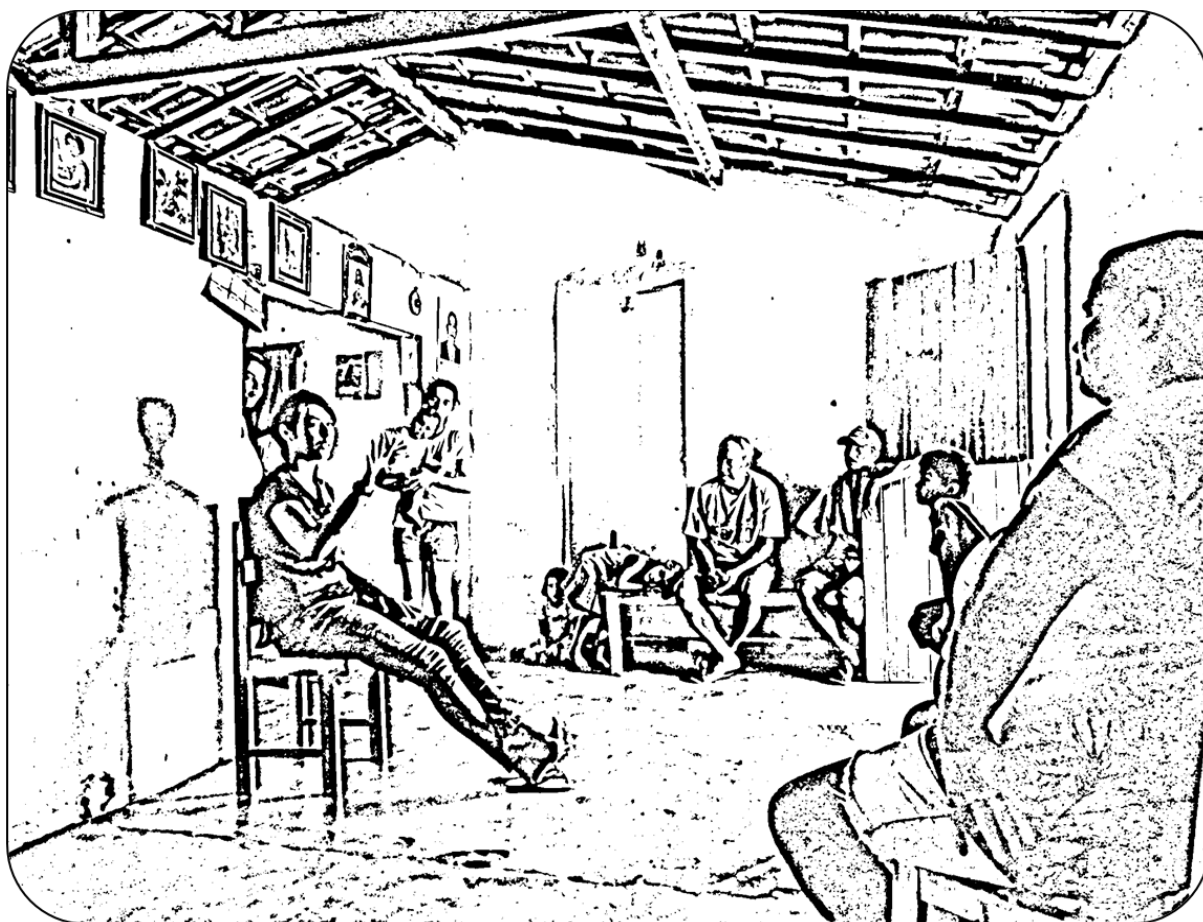
<sup>24</sup>Máquina utilizada para cortar e triturar forragens, moer sementes e cascas de cereais, milho debulhado, cana-de-açúcar, ramas de mandioca, capim, entre outros.

questão da logística espacial tem gerado conflitos entre as partes integrantes do Colegiado e os/as agricultores/as familiares. Há resistência em assumir a responsabilidade com as máquinas. A insatisfação gera a desistência e constrangimento com os demais componentes do Colegiado e agricultores/as familiares. Neste contexto, faz-se imprescindível analisar a gestão territorial do Médio Sertão sob a perspectiva do PROINF.

#### 4 A GESTÃO DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA MÉDIO SERTÃO DE ALAGOAS E O PROINF

O debate sobre governança versa sobre o novo momento do exercício atuante do poder público e da sociedade civil em gerenciar o planejamento para o Desenvolvimento Territorial Rural. Ao compreender que os espaços de atuação da gestão do Colegiado se reproduzem pela interrelação de poder optou-se por utilizar o conceito de gestão territorial (CANÇADO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013).

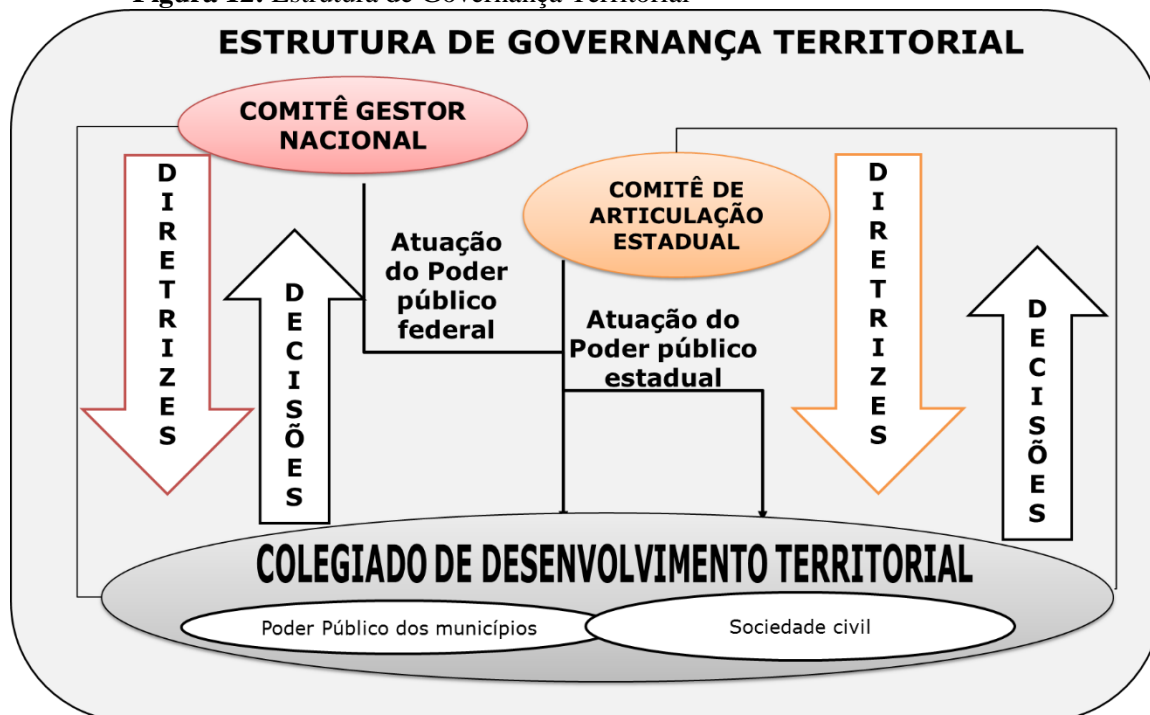
Neste capítulo, a análise partiu da gestão territorial diante da participação dos atores sociais no Colegiado, para então entender o PROINF enquanto força atrativa para os/as agricultores/as familiares, o cenário territorial das arenas democráticas e os desafios da gestão territorial no planejamento das políticas públicas para do Território.



#### **4.1 Governança e participação social no CODETER: os arranjos políticos-institucionais da Gestão Territorial do Médio Sertão**

A palavra governança tem sido bastante enfatizada na atualidade. Embora o termo governança seja um complemento da governabilidade, o conceito é mais amplo. Segundo Diniz (1996, p. 09), a governança “refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses”. Pressupõe-se a flexibilidade do Estado e a ampliação da participação dos atores sociais, ou seja, tem-se como base a interrelação do poder público em suas diferentes instâncias e da sociedade civil na condução das políticas públicas. Nesta nova perspectiva de gestão, a partir da governança, o poder público e os representantes da sociedade civil são compreendidos como atores sociais “ativos” no Território. A concepção “descentralizada” de gestão nos Territórios da Cidadania visa à articulação da governança com a proposta do PTC para apresentar-se como um instrumento de Desenvolvimento Territorial Rural.

No âmbito do PTC, a proposta de governança ancora-se, principalmente, no Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) e se apresenta organizada na interação vertical, com a composição dos entes federativos, poder federal e estadual; e na dimensão horizontal, na composição a nível territorial, materializado na interrelação do poder público e da sociedade civil (Figura 12). Nesta perspectiva, analisa-se a “nova” governança, não mais sustentado na dominação total do Estado soberano, mas priorizando os interesses coletivos e a prática da democracia (CANÇADO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013). Nas arenas democráticas formadas pelo Colegiado, as ações e os projetos das políticas públicas tendem passar por um processo de fiscalização e tomada de decisão. Esta proposta de governança visa romper com a regulação política até então sustentada pela dominação do Estado sobre as necessidades da sociedade.

**Figura 12:** Estrutura de Governança Territorial

**Fonte:** Souza, S., 2015

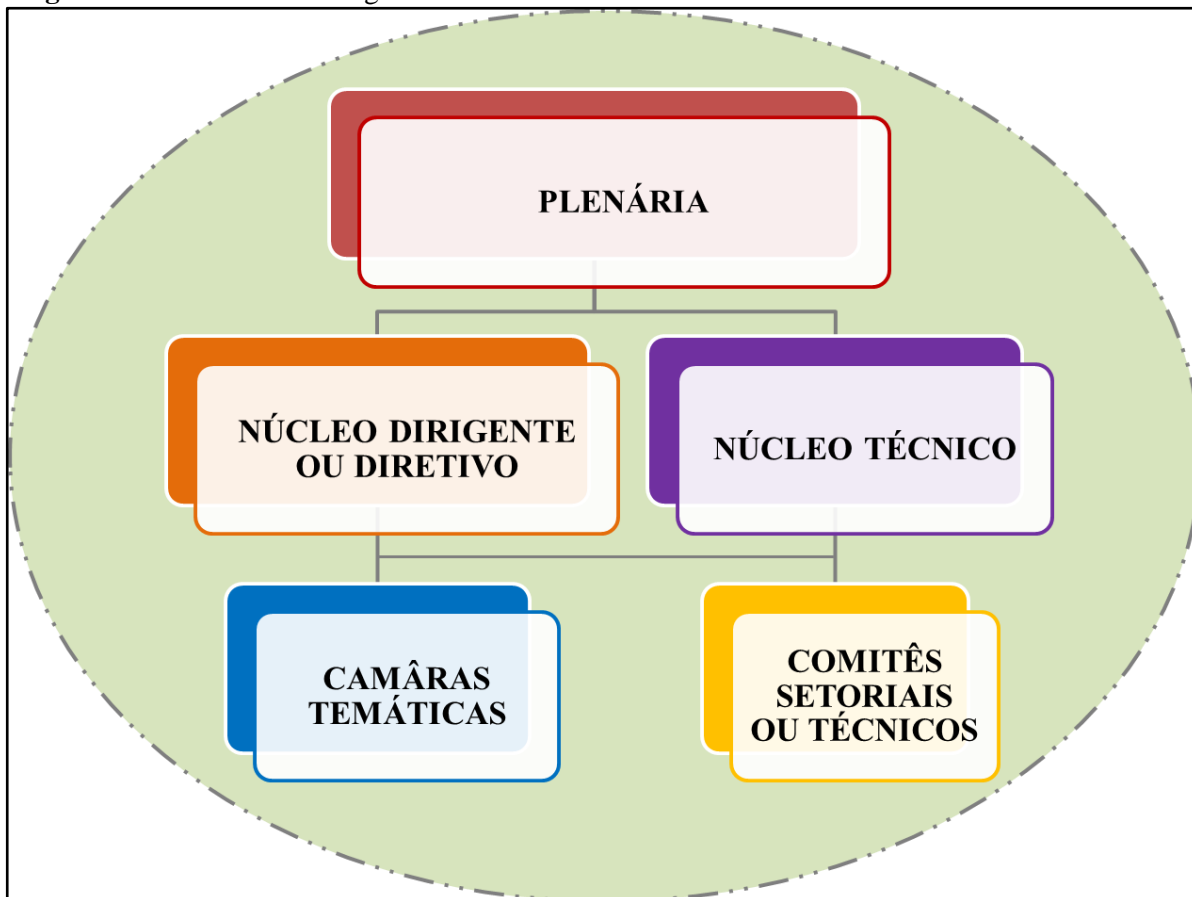
**Elaboração:** Juliana Antero, 2017

Segundo o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), o Colegiado deve configurar-se com no mínimo as seguintes instâncias: Plenário ou Plenária, Núcleo Diretivo ou Dirigente e Núcleo Técnico. A ampliação da participação poderá ser através da criação de Câmaras Temáticas ou Técnicas e Comitês Setoriais, Temáticos ou Técnicos (BRASIL, 2010) (Figura 13).

O Plenário, ou Plenária, funciona como a instância máxima do Colegiado, incumbida de deliberar e tomar decisões estratégicas para o Território. O Núcleo Dirigente ou Diretivo desempenha a função de coordenar as ações no Plenário e articular os atores sociais e as políticas públicas com vista ao Desenvolvimento Territorial e somente os atores que fazem parte do Colegiado participam do Núcleo Dirigente. O Núcleo Técnico apresenta-se como instância de apoio. Este Núcleo é composto por instituições de ensino, pesquisa, assistência técnica, dentre outros. Para participar do Núcleo Técnico não há obrigatoriedade de ser integrante do Colegiado. Assim, qualquer organização de assistência ou cooperação pode ser inserida. As Câmaras Temáticas e os Comitês Setoriais ou Técnicos constitui formação proposta pelo Colegiado para debater assuntos específicos do Território. As Câmaras tem o papel de apoiar, fortalecer e articular grupos específicos. As formações das Câmaras Temáticas e Comitês Setoriais ou Técnicos não estão restritos ao plenário. Através destas

instâncias busca-se refletir e tratar do segmento excluído das políticas (DELGADO; GRISA, 2014).

**Figura 13:** Estrutura do Colegiado de Desenvolvimento Territorial - CODETER



**Fonte:** Brasil, 2010

**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

Como se vê, o modelo de governança territorial mostra-se complexo, pois envolve a participação de uma pluralidade de atores sociais. Os arranjos institucionais dos Colegiados territoriais “incorpora interesses específicos tornando-se inerentemente conflituosa a relação entre os agentes. Por decorrência, tais arranjos exigem processo decisório diferente do modelo burocrático racional, típico das hierarquias” (CANÇADO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013, p. 338). O diálogo neste modelo de governança assume centralidade. Neste contexto, acredita-se que a gestão é territorial uma vez que acontece “através da atuação dos diferentes atores, nas instituições, incluindo o Estado, e organizações da sociedade civil, em *redes de poder socioterritorial*”. (CANÇADO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013, p. 331, grifo dos autores). Assim, as redes de poder se articulam num processo de interação multiescalar.

A estratégia de apoio ao Desenvolvimento Territorial preconiza a formação de espaços de participação popular como principal requisito de referência de iniciativas para o



Desenvolvimento. Objetiva-se também, transformar os espaços em arenas democráticas para que haja a interação dos atores sociais junto ao poder público (BRASIL, 2005b). Sob a perspectiva Desenvolvimento Territorial Rural, a criação dos espaços de diálogo foi iniciada pelas Comissões de Implantação de Ações Territoriais (CIAT's) e consolidada pelos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER's).

Segundo o PTDRS do Médio Sertão, a CIAT promoveu encontros, debates, viagens de intercâmbios e oficinas no intuito de envolver todos os segmentos do governo e da sociedade civil. Esta articulação entre representantes do Estado e dos atores sociais objetivou criar arranjos institucionais com o envolvimento de redes de organizações, movimentos sociais, instituições públicas e privadas para compor o desenho de ações dos projetos territoriais balizados pelas informações do Território.

#### **4.1.1 O CIAT e o PTDRS**

O primeiro arranjo institucional do Médio Sertão foi elaborado sob a perspectiva de implantar e operacionalizar a cadeia produtiva de ovinos e caprinos. A construção do abatedouro frigorífico apresentava como proposta atender os nove municípios. O arranjo institucional para planejar este processo foi composto por instituições financeiras, Ministérios, ONG's, a Prefeitura de Santana do Ipanema como proponente da ação, secretarias de agricultura, institutos fundiários e a comunidade civil (PTDRS, 2010). Nesta perspectiva, as institucionalidades são territorializadas nos “espaços de expressão, discussão, deliberação e gestão, que congregam a diversidade de atores sociais e cuja atenção é voltada à gestão social das políticas e dos processos de desenvolvimento” (BRASIL, 2005b, p. 11). Os arranjos institucionais tornam-se peças chaves para o planejamento e a gestão do Desenvolvimento Territorial Rural do Médio Sertão.

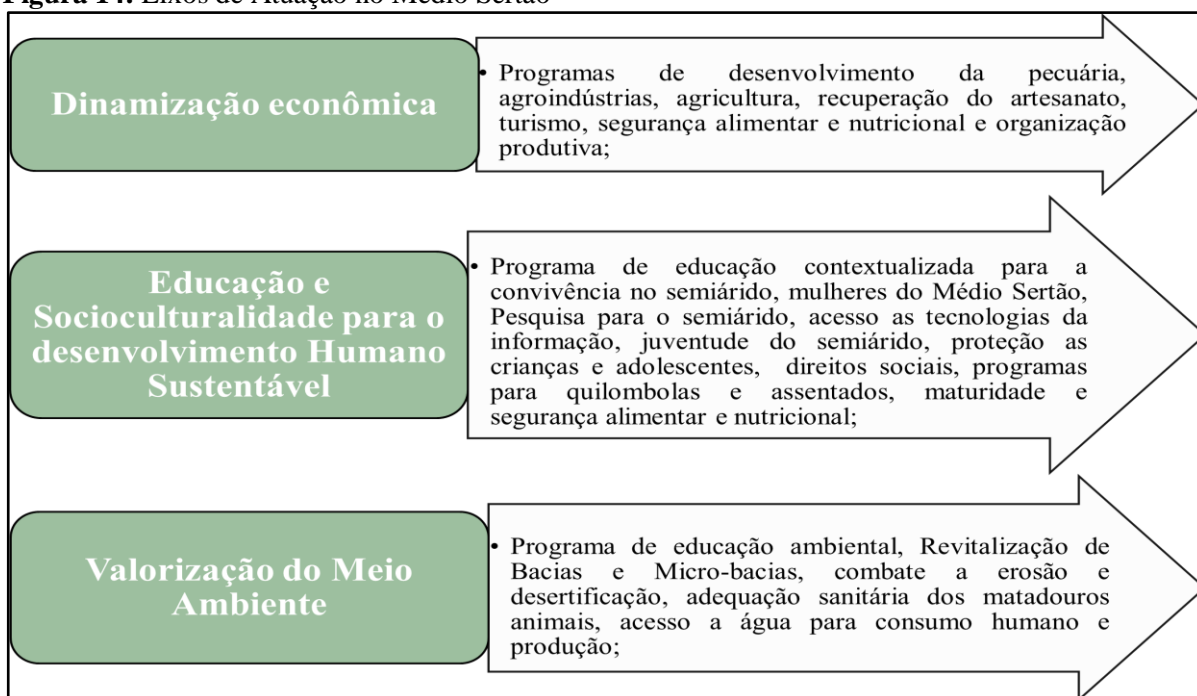
De natureza participativa, o PTDRS é um documento que apresenta caracterização e estabelece uma metodologia para o Desenvolvimento do Território. No PTDRS planejam-se objetivos e diretrizes em médio prazo, entre dois e cinco anos. Basicamente, o PTDRS do Médio Sertão apresenta oito objetivos estratégicos: I. Promover mais saúde no campo a partir de ações preventivas (Agentes de Saúde e Médico da família); II. Desenvolver o Território de forma sustentável, gerando emprego e renda, preservando o meio ambiente e garantindo a segurança alimentar; III. Apoiar políticas voltadas e aplicadas no desenvolvimento; IV. Universalizar o acesso à água; V. Planejar atividades produtivas e de preservação ambiental pelo manejo de Bacias Hidrográficas; VI. Viabilizar o acesso às políticas públicas (educação,

saúde, habitação, cultura, social, agrária, entre outras) priorizando jovens, mulheres e quilombolas; VII. Identificar, conhecer e valorizar a diversidade cultural do Território; VIII. Organizar, reorganizar e fortalecer as associações (PTDRS, 2010).

Estabelecidos os objetivos estratégicos, o PTDRS orienta-se em cinco diretrizes, a saber: I. Garantir a gestão compartilhada e com transparências; II. Assegurar que as ações territoriais estejam pautadas na sustentabilidade ambiental e na ética; III. Primar por uma assistência técnica local, permanente e de qualidade; IV. Viabilizar o acesso às políticas públicas (educação, saúde, habitação, cultura, social, agrária, entre outras) priorizando jovens, mulheres e quilombolas; V. Garantir a diversificação da produção familiar. Os objetivos e as diretrizes apontadas no Plano são importantes para atender as propostas de Desenvolvimento Territorial Rural do MDA/SDT (PTDRS, 2010).

No Território da Cidadania do Médio Sertão, os programas e projetos foram determinados pelo PDTRS na perspectiva de três eixos principais (Figura 14).

**Figura 14:** Eixos de Atuação no Médio Sertão



**Fonte:** PTDRS, 2010

**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

Para cada eixo de atuação, existem programas que direcionam as ações que deverão ser desenvolvidas no Território. Busca-se alcançar ou atender as necessidades socioeconômicas discutidas no processo de construção do Plano. Ainda que o PTDRS apresente-se como mecanismo participativo entre entidades do poder público e sociedade civil, algumas incongruências em relação às informações foram encontradas. Há

incompatibilidade dos dados apresentados com fontes das informações Censo Agropecuário do ano de 2006, das Comunidades Quilombolas e dos Assentamentos Rurais no Território.

O entrevistado I de um dos municípios do Território da Cidadania do Médio Sertão faz referência à participação do Colegiado na construção do PTDRS. “*Eu participei dele [construção do PTDRS], participou organizações não governamentais, prefeitura, empresas particulares e associações*” (Entrevistado I, 2016, [sic]). Contudo, uma parcela dos representantes das associações da agricultura familiar em entrevista, dizem desconhecer o PTDRS. Pode até ser que as associações e os/as agricultores/as familiares estivessem presentes, mas será que compreendiam o processo vivenciado? Será que estes atores, mesmo presentes, representavam maior número de participantes na qualidade de poder para decidir?

Certamente, a sala ou auditório em que se realizam as reuniões, são territórios onde se efetivam o poder do conhecimento. As relações de poder sobre o espaço geográfico, neste caso o Médio Sertão, materializam-se nos discursos, conforme as observações realizadas. Corrobora-se com Milton Santos (2012), “o conhecimento exerceria assim – e fortemente – seu papel de recurso, participando do clássico processo pelo qual, no sistema capitalista, os detentores de recursos competem vantajosamente com os que deles não dispõem” (SANTOS, 2012, p. 243). Possivelmente, nas arenas democráticas iniciam-se a construção de um Plano de quem conhece o Território, mas desconhece o PTDRS, e de quem conhece o PTDRS, porém desconhece o Território dos principais interessados, os/as agricultores/as familiares.

Os “donos” do conhecimento sobre as particularidades e potencialidades produtivas do Médio Sertão Alagoano são os/as agricultores/as familiares. Em outras palavras, é o valor particular dos aspectos multidimensionais do “vivido” pelos membros de uma coletividade que produz o território (RAFFESTIN, 1993). Porque é no território que o/a agricultor/a familiar exerce seu poder e produz sua territorialidade que também está ligada à sua identidade ao lugar e conectada a vivência e experiência do cotidiano.

#### **4.1.2 O CODETER e os atores sociais**

O CODETER é o espaço de planejamento e gestão do Território, tendo em vista o controle das políticas públicas. As responsabilidades do Colegiado são: definir o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS); identificar as necessidades do Território; pactuar as agendas de ações; discutir alternativas para o Desenvolvimento

Territorial; exercer o controle social do programa; e promover a integração de esforços<sup>25</sup>. As matrizes do PROINF são fundamentadas nas diretrizes do PTC e reproduzem o poder do Estado, tendo em vista que já se apresentam como direção de propostas para o Desenvolvimento.

A entrevista II analisa a importância do CODETER:

*O colegiado tem importante função (gagueja) de está (silêncio) **reunindo** as entidades, instituições, que estão atuando no território, juntando nesse colegiado para tá trazendo, o que? O **debate sobre as políticas públicas** para o território da cidadania que é o que nós estamos ligados né? O colegiado ligado ao território da cidadania aqui no sertão é território da cidadania desde 2006, mas é constituído território desde 2003. Então, essa função é importantíssima para está trazendo **um debate** para os membros do colegiado e todas as entidades, atores e atrizes que pertence a este território, para está **trazendo as políticas públicas** que estão disponíveis para a agricultura familiar, mulheres, jovens, comunidades tradicional [refere-se aos quilombolas], não temos assentamento do INCRA, só do Banco da Terra, só dessa modalidade (Entrevistada II, 2016, [sic], grifo nosso).*

Os Colegiados Territoriais desempenham o papel de colocar em prática as demandas e necessidades dos/as agricultores/as familiares a partir das particularidades de cada Território. Cabe, portanto, aos atores sociais a condução e o sucesso dos projetos. No Território do Médio Sertão, entre os anos de 2014 e 2015, houve ao total 14 plenárias: 07 plenárias no ano de 2014 e 07 plenárias no ano de 2015. No ano de 2016, por indisponibilidade dos dados completos<sup>26</sup>, foram analisadas 04 plenárias, nos meses de janeiro, março e agosto. Segundo as análises de Rodrigues (2015)<sup>27</sup>, entre 2014 e 2015, 69% das propostas dos PROINF's foram elaboradas pelo poder público e 31% pela sociedade civil organizada. Embora a representação da sociedade civil tenha sido maior tanto no ano de 2014 quanto no ano de 2015. No ano de 2014, a representação da sociedade civil foi 51 pessoas e do poder público dos municípios de 29 representantes e no ano de 2015, 36 pessoas representavam a sociedade civil e era em 30 o número de representantes do poder público.

No CODETER, a esfera do poder público é representada por secretarias municipais, secretarias do governo estadual e outras organizações representativas pertencentes ao poder estadual e federal, como Bancos, empresas, órgãos de assistência técnica. Como representação

<sup>25</sup>Revista Territórios da Cidadania (2009). Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/publicacoes/revista-territ%C3%B3rios-da-cidadania-2009>>

<sup>26</sup>Dados dos anos de 2014, 2015 e alguns meses de 2016 foram disponibilizados pelo NEDET/UFS. Os dados referentes aos demais meses do ano de 2016 e do ano de 2017 não foram disponibilizados por uma das representantes da Assessoria Técnica do Território do Médio Sertão.

<sup>27</sup>Apresentação técnica elaborada por Rodrigues (2015) enquanto integrante do NEDET/UFS.

da sociedade civil, destacam a atuação das seguintes entidades: Associações da Comunidade Quilombola de Carneiros, Senador Rui Palmeira e São José da Tapera; Associações Humanitárias, De Entreatajuda, Ação Social (ADEJUSA) de São José da Tapera; Centro de Desenvolvimento Comunitário de Maravilha (CDECMA); Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR) de Santana do Ipanema; STTR São José da Tapera; STTR Poço das Trincheiras; Associações Comunitárias de Santana do Ipanema, Dois Riachos; Pastoral da Criança São Cristóvão; Cooperativa de Criadores de Pequenos Animais de Santana do Ipanema (COPASIL) e a União das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária do Estado de Alagoas (UNICAFES) e Agroleite (Poço das Trincheiras). O Núcleo técnico é composto pelo Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) da Universidade Federal de Sergipe (UFS), a Universidade Federal de Alagoas (UFAL), as Delegacias Federais do Desenvolvimento Agrário (DFDA) e o CODETER.

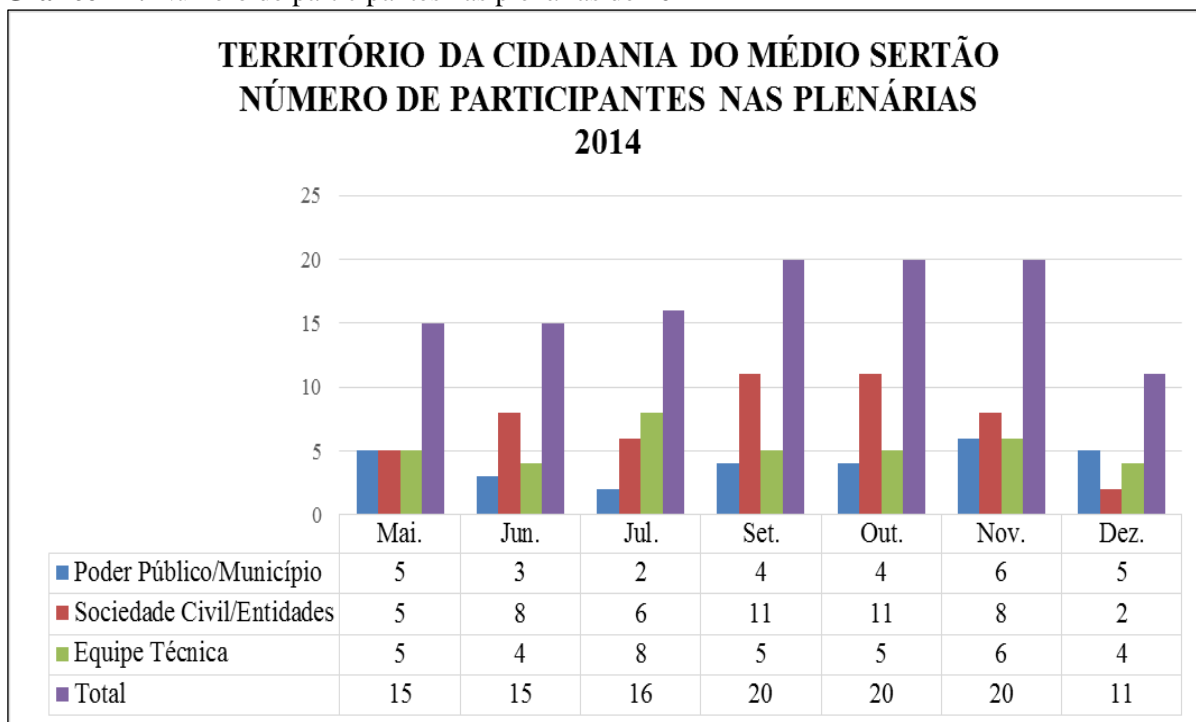
Ademais, é válido mencionar a atuação das seguintes ONG's: Articulação do Semiárido (ASA); Coordenação da ASA – AL; Arte Cidadania e Meio Ambiente (ACEMA); Caritas Brasileiras – Regional NE 2; Centro de Apoio Comunitário de Tapera em União a Senador (CACTUS); Centro de Desenvolvimento Comunitário de Maravilha (CDECMA); Movimento Minha Terra (MMT); Núcleo de Desenvolvimento Comunitário (NUDEC); Visão Mundial – Micro crédito (parcerias com Cactus/NUDEC); Instituto de Pesquisa dos Municípios do Nordeste (IPDN); ECO Engenho (Quadro 4).

**Quadro 4:** ONG'S atuantes no Território da Cidadania do Médio Sertão Alagoano

ONG'S ATUANTES	PROGRAMAS E PROJETOS	MUNICÍPIO
Articulação do semiárido (ASA)	Programa um milhão de cisternas P1MC	Médio Sertão
Coordenação da ASA - AL	Visão Mundial, NUDEC, AAGRA, COPPABACS, Caritas diocesana, Caritas Brasileiras, CDECMA, MPA, MMT, CACTUS GEAVES E MMC	Médio Sertão
Arte Cidadania e Meio Ambiente (ACEMA)	Seminários	Santana do Ipanema
Caritas Brasileiras – Regional NE 2	Projeto convivendo com o semiárido Programa economia popular solidária	Ouro Branco
Centro de Apoio Comunitário de Tapera em União a Senador (CACTUS)	Os Bancos de sementes, agricultura e educação	Senador Rui Palmeiras
Centro de desenvolvimento comunitário de Maravilha (CDECMA)	Organização de Feiras da Agricultura Familiar e Artesanato Solidário	Maravilha
Movimento Minha Terra (MMT)	O Projeto Ecorural / projeto vida rural sustentável Manejo Agroecológico da Caatinga	Santana do Ipanema
Núcleo de Desenvolvimento Comunitário (NUDEC)	A Agricultura, desenvolvimento de lideranças, recursos hídricos, habitação educação e saúde.	Pão de Açúcar
Visão Mundial – Micro crédito (parcerias com Cactus/NUDEC)	Programa de Redução da Pobreza Alagoas Cidadã	-
Instituto de Pesquisa dos Municípios do Nordeste (IPDN)	Projeto de Produção e Comercialização de Produtos Sociais Poço das Trincheiras, São José da Tapera e Santana do Ipanema	Maceió
ECO Engenho	Projeto H2Sol Plantação hidropônica de pimentas em São José da Tapera	Maceió

**Fonte:** PTDRS, 2010**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

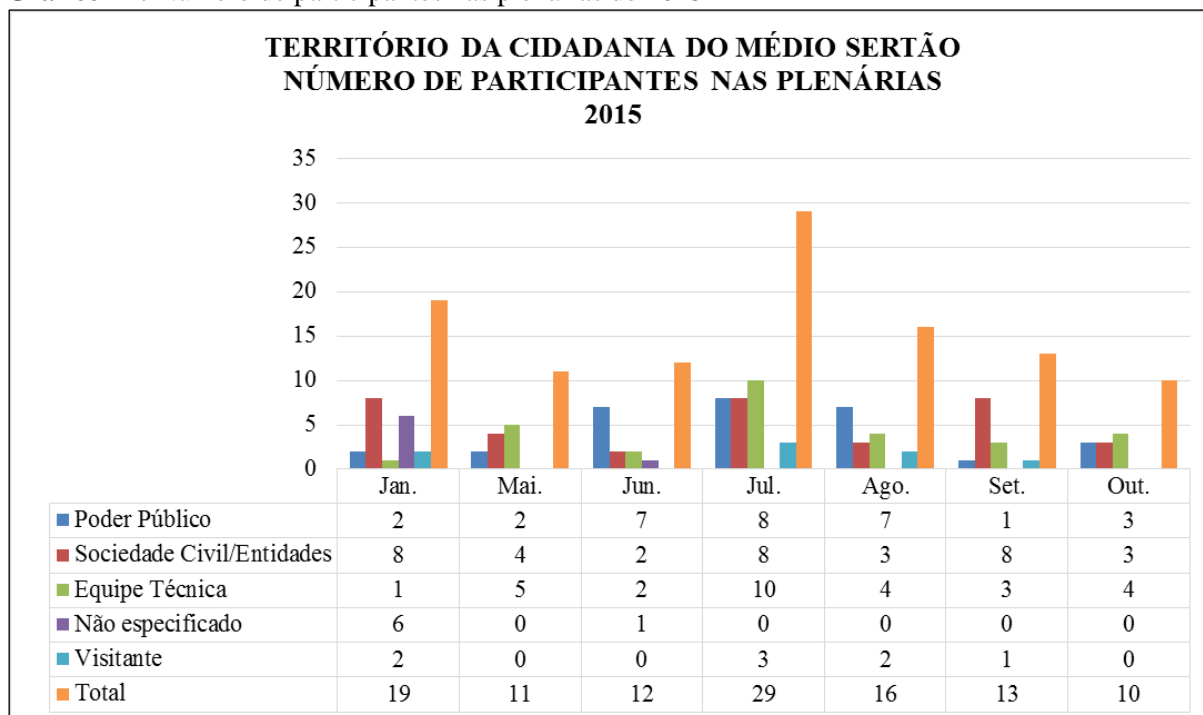
No ano de 2014, a “força” representativa dos arranjos institucionais do Território do Médio Sertão destacou-se nos meses de setembro, outubro e novembro, com destaque para a participação da sociedade civil/entidades (Gráfico 11). Nos referidos meses, a Matriz do Programa Território da Cidadania foi apresentada. Ainda no referido ano, formou-se uma Comissão para discutir e tomar decisões sobre a implantação do Programa Nacional de Educação do Campo (PRONACAMPO). Além disso, verificou-se pelas pautas das reuniões, a necessidade de discutir sobre a realização de cursos pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

**Gráfico 11:** Número de participantes nas plenárias de 2014

**Fonte:** Lista de frequência das plenárias no Território da Cidadania do Médio Sertão de Alagoas disponibilizadas pelo NEDET/UFS, 2014

**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

No ano de 2014 participaram ao total 117 pessoas e no ano de 2015, foram 110 participantes ao total. No mês de julho de 2015, analisou-se uma maior representatividade da sociedade civil organizada. Acredita-se que as ações do PROINF como pauta em discussão pode ter motivado o interesse na participação dos atores territoriais (Gráfico 12).

**Gráfico 12:** Número de participantes nas plenárias de 2015

**Fonte:** Qualificação de Dados Referencias do Território Da Cidadania do Médio Sertão de Alagoas - REUNIÕES ORDINÁRIAS, NEDET/UFS, 2015

**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

Deve-se mencionar ainda, que no ano 2015, o município de Santana do Ipanema se habilitou como proponente e na oportunidade, havia representantes da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL) que apresentaram a disponibilidade de vagas para o curso de Capacitação em Desenvolvimento da Economia Solidária.

No ano de 2016, as discussões nas reuniões também exerceram importância e atraiu um considerável número de participantes. Assim como ocorreu nos demais anos, houve meses em que as pautas de discussão parecem ter se apresentado mais interessantes para os representantes do Colegiado. No ano de 2016, não foi diferente, no dia 22 de março foi realizada uma reunião extraordinária com a presença do Prefeito de Santana do Ipanema, o que provocou uma maior participação das territorialidades do Médio Sertão para esclarecimentos sobre o PROINF, uma vez que Santana do Ipanema se apresenta como proponente de alguns projetos do PROINF estabelecidos nos últimos anos para o Território.

As listas de presença em 2016 foram administrativamente imprecisas. O documento para o registro das presenças foi elaborado sem o campo de identificação das representações. Em outros termos, têm-se algumas listas de presença, mas sem identificação torna-se inviável diferenciar e analisar a participação do poder público, da sociedade civil/entidades.



De modo específico, predominou em 2014 a representação civil da Comunidade Quilombola do município de Dois Riachos e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santana do Ipanema. No ano de 2015, registrou-se uma maior representação do poder da sociedade civil, com destaque para o Sindicato dos Trabalhadores rurais de São José da Tapera, a Associação de Desenvolvimento da Juventude no Semiárido (ADEJUSA), a Cooperativa dos Criadores de Pequenos Animais de Santana do Ipanema (COPASIL) e a Associação de Jesus de Dois Riachos.

No âmbito da participação do poder público teve destaque em 2014 a participação de representantes dos municípios de Olivença e Santana do Ipanema. Já em 2015, também se ampliou a presença do poder público, sobressaíram-se a presença de representantes dos municípios de Santana do Ipanema, de Carneiros e de Senador Rui Palmeira. Os municípios de Ouro Branco e Dois Riachos não apresentam representatividade nas atas analisadas. Porém, faz-se necessário mencionar que em algumas listas havia assinaturas sem nome de município e/ou associações/entidades representadas, isto dificultou a precisão dos dados referentes à participação no Colegiado.

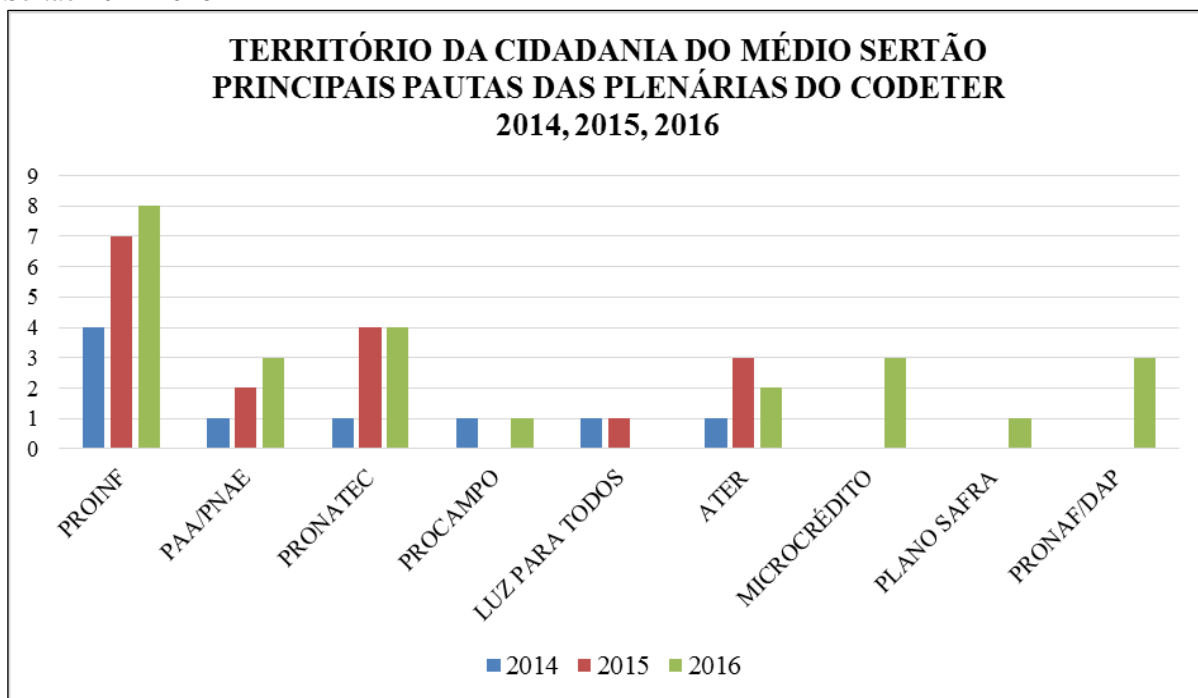
#### **4.2 PROINF: o chamariz para os/as agricultores/as familiares nas plenárias do CODETER?**

Nas plenárias do CODETER, entre os anos de 2014 e 2016, abordaram-se as seguintes pautas: Declaração de Aptidão (DAP) ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); Plano Safra; Microcrédito; Assistência Técnica (ATER); Luz para Todos; Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (PROCAMPO); Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC); o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e PROINF (Gráfico 13)<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup>Gráfico elaborado a partir da análise das atas, sobre as principais políticas públicas que foram destaque nas pautas do Colegiado nos três anos de atuação NEDET/UFS.

**Gráfico 13:** Principais pautas das plenárias do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Médio Sertão 2014-2016



**Fonte:** Atas das plenárias no Território da Cidadania do Médio Sertão de Alagoas/NEDET/UFS, 2014-2016

**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

Observou-se maior participação dos atores sociais nas plenárias do Colegiado que tratavam das chamadas para o PROINF. Segundo a representação da Assessoria Técnica do Território do Médio Sertão, há um esvaziamento da sociedade civil nas plenárias quando se compara com os anos anteriores a 2014. No entanto, evidenciou-se a significativa presença dos atores sociais nos dias em que a pauta das reuniões estava relacionada às chamadas do PROINF ou as discussões que tivessem ligação direta com as propostas dos projetos de Infraestrutura e Serviços.

Em 2014, houve um incremento na participação do Colegiado, principalmente, em virtude da presença do NEDET/UFS. O referido Núcleo Técnico foi essencial para modificar os rumos da gestão territorial. A atuação da Universidade no Território trouxe densidade técnico-científica e administrativa à Gestão e certamente, representou mais confiança aos atores sociais na consolidação das propostas do PROINF.

De acordo, com as atas e as listas de frequência, produzidas pela representação da Assessoria Técnica, no ano de 2015, fica nítida uma maior participação da gestão territorial quando o assunto envolvia as questões dos projetos de Infraestrutura e Serviços. Os meses de Janeiro e Julho apresentaram maior presença do poder público, técnico e da sociedade civil.

Em contrapartida, o menor número de participantes foi no mês de outubro em que a pauta discussão foi sobre gestão (Quadro 5).

**Quadro 5:** Trechos das atas do ano de 2015

<b>Reunião extraordinária da plenária Janeiro de 2015</b>	<b>Reunião para definir proponente Julho de 2015</b>	<b>Plenária Outubro de 2015</b>
<i>“A reunião começa a tratar dos assuntos do PROINF do ano de 2014, foram enfatizados também os maquinários que já estão no território, foi ressaltado também o PROINF 2015. Sendo que os recursos já se encontram liberados, mais esperando a abertura do edital para este ano. Foi enfatizado que o proponente é o município de Santana do Ipanema” [ipsis litteris].</i>	<i>“Proposta para o Proinf 2015, o município que se habilitou proponente foi o de Santana do Ipanema. Na oportunidade foi discutida pela UNEAL e apresentada a disponibilidade de vagas para o curso de Capacitação em Desenvolvimento da Economia Solidária e o mesmo agradeceu ao Colegiado pela mobilização que foi realizada” [ipsis litteris].</i>	<i>“Enfatizou logo no início da Plenária que a construção do canal do Sertão já possui recursos suficientes para alcançar até o município de Arapiraca [...] é necessário as redes de colegiado ter uma melhor articulação com as secretarias, foi relatado que um dos entraves e a crise financeira que ocorre atualmente no Brasil, que acaba tendo poucos recursos para o desenvolvimento dos projetos [...]”[ipsis litteris]</i>
19 participantes no Colegiado	29 participantes no Colegiado	10 participantes

**Fonte:** ATAS, 2015 – NEDET/UF

**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2017

Das políticas enfatizadas nas pautas das reuniões, as propostas sobre os PROINF's ganharam maior destaque durante os três anos. Os PROINF's colocados em questão na plenária foram os dos anos de 2006, 2013 e 2014. Em relação ao PROINF 2006, abordou-se nas plenárias a paralisação da obra do abatedouro frigorífico. Sobre os demais anos, discutiu-se sobre os problemas do uso do caminhão e a possível devolução ao Consórcio para o Desenvolvimento da Região do Ipanema (CONDRI). Ademais, apresentaram-se as dificuldades e as limitações referentes ao uso dos tratores e dos caminhões por todos que fazem parte do Território. As discussões são referentes às dificuldades na manutenção das máquinas e da logística para o deslocamento desses equipamentos para os demais municípios. Conforme as atas do Colegiado, estes são alguns dos obstáculos que ainda não foram superados de maneira consistente entre os interessados. Mencionou-se também que os tratores continuam na sede do proponente, Prefeitura de Santana do Ipanema, aguardando a solicitação através dos planos de trabalho para serem liberados para atender aos/as demais agricultores/as familiares.

A participação e frequência nas reuniões dependem da direção dada às propostas. Observa-se que quando os PROINF's estiveram pautados na cadeia produtiva da ovinocaprino cultura compareciam representantes dos municípios que possuem os maiores rebanhos. Assim, predominavam a participação dos atores sociais de Maravilha, Santana do Ipanema, Senador Rui Palmeira e São José da Tapera. Neste contexto, os conflitos entre os/as agricultores/as familiares fazem-se evidente, visto que as propostas aprovadas indicam a melhoria de uns e a invisibilidade de outros do Território. As deliberações para as ações do PROINF nem sempre estão em consonância com a coletividade do Território, pois “muitas vezes é orientada por apenas um pequeno grupo dentro do território, que, amparado pelo discurso da coletividade, decide por ações setoriais e pouco abrangentes e sem articulação entre os sistemas produtivos dos espaços rurais dos territórios” (SOUZA, S., 2015, p. 67).

A ideia de Desenvolvimento Territorial Rural e a possibilidade de novas oportunidades técnicas, como o PROINF, para a produção são compreendidas pelo/a agricultor/a familiar como o novo que chega para mudar o espaço e minimizar os problemas de produção que enfrentam nos períodos de seca. Os/as agricultores/as familiares com a produção escassa e a pecuária deficiente tendem apoiar suas expectativas em projetos do PROINF e dele busca extrair a potencialidade e possibilidade de contribuição para as atividades desempenhadas pela agricultura familiar sertaneja. As ações de Infraestrutura e Serviços mostram-se como uma possibilidade de mudança territorial. Neste contexto, a força que atrai se materializa como uma possível oportunidade, e talvez a única, para aqueles que vivem sem condições de melhorar a produção.

Souza, S. (2015) há dois lados da moeda a serem analisados:

a disponibilidade de meios financeiros advindos do PROINF anima os debates territoriais, aumenta a participação nas reuniões, oportuniza a articulação dos agentes territoriais, atrai a atenção dos gestores municipais para as ações do programas etc. Mas, os poucos recursos canalizados pelo PROINF aos territórios debilita todas essas possibilidades positivas, porque, sem recurso, não existe política pública e, por conseguinte, ao não atender as propostas dos beneficiários, o próprio programa se desestabiliza e não favorece uma adesão mais forte dos agentes territoriais à suas ações (SOUZA, S., 2015, p. 242)

Possivelmente, o PROINF é a chave de atração do Colegiado, no entanto, como força que atrai também pode apresentar força inversa. As propostas de Infraestrutura e Serviços inevitavelmente são relevantes para os/as agricultores/as familiares, pois se considera a necessidade de aproximar-se das condições de oportunidades de acesso a novas técnicas e de

atuação mais realista nas atividades agropecuárias. Porém, propostas sem ação compromete a formação de uma gestão territorial coerente direcionada aos principais interessados, os/as agricultores/as familiares.

Destarte, os PROINF's apresentam problemas e alguns impasses na/e para a sua eficácia enquanto política de infraestrutura que objetiva a dinamização da agricultura familiar. Os PROINF's 2015 e os futuros PROINF's também são destacados no âmbito das reuniões, mas, não aparece em todas as pautas. As propostas futuras do PROINF começaram a ser pensadas para possibilitar a inserção dos jovens e mulheres nos projetos. No decorrer dos três anos, o coordenador do NEDET/UFS, destacou a importância de ampliar os debates para atrair “novas” políticas do âmbito territorial, na perspectiva de diversificar as propostas de desenvolvimento para o Território.

Sobre as principais pautas do CODETER nos últimos anos, a entrevistada II reflete:

*Olha, nos últimos anos, assim, o foco principal vinha sendo **trabalhar as políticas setoriais** né? Voltada para a juventude, para as comunidades tradicionais, mulheres e também PROINF né? Mas o que a gente tem, assim (gaguejando) mais orientação mesmo, de uns 4 (quatro) anos pra cá de estarmos **desfocando o mais possível do PROINF**, porque assim, como o PROINF está mais ligado a infraestrutura da agricultura familiar então termina que muitos colegiados ficam circundando só debatendo a questão do PROINF e é muito além. Tínhamos 34 ministérios e hoje, bem menos e mesmo assim temos uma gama de debates, de editais e de políticas que a gente pode está buscando e não só o PROINF (Entrevistada II, 2016, [sic], grifo nosso).*

No ano de 2016, observa-se uma mudança nas pautas das reuniões ao destacar demandas de outras políticas, como o PRONATEC. O PRONATEC é discutido a partir da sua importância para o Desenvolvimento do Território. Enfatiza-se a articulação entre a Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e o Instituto Federal de Alagoas (IFAL) para a oferta de 14 cursos técnicos para cerca de 100 associações com turmas de 20 alunos, como por exemplo, cursos de vassoureira, tratorista, agente de projetos sociais e cooperativismo com o objetivo de possibilitar maior autonomia dos/as agricultores/as familiares.

Faz-se imprescindível mencionar que nas reuniões destaca-se insistentemente a importância da participação dos representantes das entidades civis e a regularidade da frequência nas plenárias do Colegiado. Ressalta-se ainda que a prioridade das ações seja para os mais assíduos nas reuniões. Neste contexto, a questão que se coloca é: como atuam os/as agricultores/as familiares nas plenárias do CODETER?

### 4.3 O cenário territorial do Colegiado: a atuação dos/as agricultores/as familiares



Nos primeiros dias de contato com os atores sociais, buscou-se analisar mais de perto a participação e o comportamento deles à luz do processo de tensão e das relações de poder firmadas nos espaços de atuação. Observou-se durante os trabalhos de campo, entre os anos de 2016 e 2017, a organização territorial dos atores sociais na arena de discussões com o objetivo de entender a atuação dos/as agricultores/as familiares no Colegiado de Desenvolvimento Territorial. As reuniões aconteciam mensalmente no auditório da Prefeitura Municipal de Santana do Ipanema, em linhas gerais, às quintas-feiras, com início às 9 horas e término às 12 horas. A Assessoria Territorial tinha como responsabilidade informar aos atores sociais do Colegiado, o dia, o horário, o local, e reservar o espaço onde seriam realizadas as plenárias ou reuniões do Núcleo Diretivo. Como pode-se observar na figura 15, os atores sociais e os representantes do poder público eram convidados a participar das reuniões.

A sala do auditório da Prefeitura de Santana do Ipanema onde se realizavam as plenárias apresenta estrutura circular parecida com a configuração de um anfiteatro. As cores alaranjadas das cadeiras amenizavam o tom de seriedade do ambiente. A plenária começava com uma breve apresentação dos atores sociais que estavam presentes. Solicitavam-se o nome e a representação social. Como pauta, predominavam os apontes sobre os principais impasses e os aspectos situacionais dos PROINF's. A discussão era voltada, regularmente, as chamadas dos PROINF's, assim como, os PROINF's paralisados e os que ainda não haviam iniciados, ou seja, os que apresentam problemas de conclusão. Outro ponto de pauta bastante discutido era sobre a construção do Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável Solidário (PTDRSS)<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup>O Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS) é fruto de amplo e intenso debate realizado entre as três esferas de governo e a sociedade durante a 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (2ª CNDRSS), realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) ao longo de 2013. O PNDRSS traz objetivos, metas e iniciativas de curto, médio e longo prazo para o desenvolvimento do rural brasileiro. E representa um instrumento estratégico para a participação do rural no desenvolvimento nacional. Informações disponíveis em: < <http://www.mda.gov.br/pndrss/>>

**Figura 15:** Convite para participar das reuniões do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Médio Sertão

<p align="center">   <b>ALAGOAS</b>          COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITÓRIO DA CIDADANIA NO MÉDIO SERTÃO          APOIO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA       </p> <p>         Data: 14 de Maio de 2014.          Local: Auditório da EMATER REGIONAL em Santana do Ipanema       </p> <p align="center"><b>CONVITE</b></p> <p>O Colegiado do Médio Sertão convida a todos e todas que colaboram no Desenvolvimento Territorial no Médio Sertão, para nossa 5ª Reunião Ordinária do Colegiado do Médio Sertão que acontecerá no dia 14 de Maio de 2014, na Cidade de Santana do Ipanema, às 09hs, no auditório da EMATER. Na ocasião debateremos a seguinte pauta:</p> <p><b>INDICATIVO DE PAUTA.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- Apresentação do Núcleo de Extensão e Desenvolvimento Territorial para o Território do Médio Sertão;</li> <li>2- Apresentação do Chamamento PROINF para 2014;</li> <li>3- Encaminhamentos PROINF 2013 e Propostas para 2014;</li> <li>4- Informes:</li> </ol> <p align="center">           COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITÓRIO          MÉDIO SERTÃO ALAGOAS       </p>	<p align="center"> <b>COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITÓRIO DA CIDADANIA NO MÉDIO SERTÃO</b>          APOIO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA       </p> <p>         Data: 16 de Janeiro de 2015          Local: Auditório da Câmara de Vereadores de Santana do Ipanema       </p> <p align="center"><b>CONVITE</b></p> <p>Vimos convidar-las/os, para Reunião Ordinária do Colegiado do Médio de Alagoas, que será realizada no dia 16/01/2015, às 09:30, no Auditório da Câmara Municipal de Santana do Ipanema, para debatermos a seguinte pauta:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- Debate sobre Entraves do Território do Médio Sertão (Núcleo Técnico);</li> <li>2- Planejamento para 2015;</li> <li>3- Presença do Deputado Federal Paulo;</li> <li>4- INFORMES:</li> </ol> <p align="center"> <b>COORDENAÇÃO DO COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITÓRIO</b>  <b>MÉDIO SERTÃO ALAGOAS</b> </p>
<p align="center"> <b>COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITÓRIO DA CIDADANIA NO MÉDIO SERTÃO</b>          APOIO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA       </p> <p>         Data: 10 DE ABRIL DE 2015          Local: SEDE DA EMATER DE Santana do Ipanema       </p> <p align="center"><b>CONVITE</b></p> <p>Vimos convidar-las/os, para Reunião Ordinária do Colegiado do Médio de Alagoas, que será realizada no dia 10/04/2015, às 09:30, no Auditório da EMATER em Santana do Ipanema, para debatermos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- DEFINIR PROINF 2015;</li> <li>2- DISCUTIR MESA DE DIALOGO;</li> <li>3- INFORMES.</li> </ol> <p align="center"> <b>COORDENAÇÃO DO COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITÓRIO</b>  <b>MÉDIO SERTÃO ALAGOAS</b> </p>	<p align="center"> <b>COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITÓRIO DA CIDADANIA NO MÉDIO SERTÃO</b>          APOIO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA       </p> <p>         Data: 13 DE MAIO DE 2015          Local: Auditório da EMATER em Santana do Ipanema       </p> <p align="center"><b>CONVITE</b></p> <p>Vimos convidar-las/os, para Reunião Ordinária do Colegiado do Médio de Alagoas, que será realizada no dia 13/05/2015, às 09:00, no Auditório da Escola EMATER em Santana do Ipanema, para debatermos a seguinte pauta:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- ELEIÇÃO PARA COORDENAÇÃO DO COLEGIADO;</li> <li>2- FORMAÇÃO DE COMISSÕES E CÂMARAS TEMÁTICAS (MULHER, JOVENS, QUILOMBOLAS E INCLUSÃO PRODUTIVA);</li> <li>3- DEFINIÇÕES DO PROINF 2015 (PROPONENTE);</li> <li>4- INFORMES:</li> </ol> <p><i>Obs: Mudança p/ dia 14/05 veja email conforme. Reverso caso contrário ela ira cancelar.</i></p> <p align="center"> <b>COORDENAÇÃO DO COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITÓRIO</b>  <b>MÉDIO SERTÃO ALAGOAS</b> </p>

Fonte: Acervo do NEDET/UFS

Na maior parte das reuniões que se acompanhou nem um terço das poltronas eram ocupadas. Os espaços sempre muito vazios despertavam a insatisfação e descrédito dos representantes da sociedade civil, principalmente dos/as agricultores/as familiares. Os representantes da sociedade civil quase sempre sentavam atrás, na maioria das vezes, nas duas

últimas fileiras de cadeiras do auditório (Figura 16). Quando estas cadeiras já haviam sido ocupadas, surgia certa resistência em se aproximar das primeiras fileiras. Vestiam-se simples, natural do/a agricultor/a familiar, sem muita sofisticação. Os olhares confusos, preocupados e receosos eram nítidos. Embora fossem apenas olhares, eles diziam muito.

No decorrer das discussões notava-se pelas expressões faciais de alguns/as agricultores/as familiares certa insatisfação, que variavam conforme a pauta. Na maioria das vezes estas insatisfações eram expostas entre si, em tom de voz baixa, quase sussurros. O Entrevistado III ao refletir sobre a importância do Colegiado como instância de discussão menciona: *“é importante para nós conhecer as coisas né. Conhecer as propostas que tá aí”* (Entrevistado III, 2017, [sic]). Mas, contraditoriamente, ao perguntar se ele conhecia o PTDRS do Território, a resposta foi: *“não!”* Embora esse mesmo entrevistado estivesse participando da construção do novo PTDRS, denominado Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PTDRSS). O jogo de interesses torna secundária a ideia macro da política em questão. Cada município, cada agricultor/a familiar, enfim, cada representação, tem interesses. Há um evidente descompasso na relação entre o coletivo enquanto Território do Médio Sertão e o coletivo das representações. Assim, discrição e cansaço desenham o território dos agricultores e agricultoras familiares concentrados nas últimas fileiras do auditório. É válido mencionar que a maior parte dos integrantes das reuniões era mulheres.



**Figura 16:** Plenária do CODETER do Médio Sertão

**Fonte:** Pesquisa de campo, 2016

Respirações mais fortes ou sussurros eram ouvidos todas as vezes que o assunto era a situação do abatedouro frigorífico e dos tratores. As principais dúvidas eram direcionadas ao Secretário de Agricultura e outros representantes do município de Santana do Ipanema, que se sentavam nas poltronas localizadas no meio do auditório. As indagações enfatizadas pelo agricultor/a familiar pautavam-se sempre nas seguintes interrogações: “*Cadê os tratores?*”; “*Ninguém recebeu nada ainda, como fazer?*”; “*Os tratores só ficarão aqui em Santana?*”; “*E o abatedouro, já não se fala mais? Como vamos resolver?*”.

A cada incerteza enfatizada, os representantes do poder público tentavam esclarecer as dúvidas dos vistos como “corajosos” por indagarem sobre a problemática. As respostas orientavam-se nas seguintes proposições: 1. Falta de logística para levar os tratores. 2. Precisa ter habilidade para trabalhar com as máquinas. Ficar muito tempo parado vai precisar de revisão. 3. Sobre o abatedouro, estamos aguardando. 4. Deve haver articulação do Colegiado para definir e cuidar dos impasses que envolvem a política. 5. É necessário adiantar os projetos, planos de trabalho, porque existem os problemas de gestão que são provisório, como a prefeitura, Estado e no âmbito federal. Estas questões eram sempre destacadas pelos atores

institucionais públicos. As perguntas de insatisfação misturavam-se com a morosidade dos discursos de outras políticas públicas vivenciadas pelos/as agricultores/as familiares. Assim, de um lado, tentava-se esclarecer o motivo da paralisação e o não funcionamento dos projetos adquiridos. De outro, para aqueles que conseguiam se expressar, predominava a solicitação e agilidade no planejamento final dos projetos em debate.

Um/a ou dois/as agricultores/as questionavam e manifestavam suas insatisfações com a Prefeitura de Santana do Ipanema como proponente dos dois PROINF's que mais se destacavam nos debates. Há em relevo um evidente conflito territorial pela hipótese levantada pelos/as agricultores/as familiares de que Santana do Ipanema ficaria com os tratores para a prefeitura e esqueceria os outros municípios. Mesmo com receio, para não dizer medo, de avaliar a atuação de Santana do Ipanema como proponente no que diz respeito às deliberações e a articulação com os outros municípios do Território, o Entrevistado III desabafa:

*Eu acho que devia mudar de proponente, porque tudo só fica aqui e aí acaba que **eles ficam sempre com vantagem** né. Por que, veja, quando chove todo mundo precisa trabalhar na terra e aí como fica para pegar os tratores? (Insinua a vantagem de Santana em usar os tratores primeiro). Fica difícil né. Me diga uma coisa, uma associação não pode ser proponente? A gente vai tentar dessa vez pra ver se Senador Ruy Palmeira seja o proponente dessa vez, porque só aqui, só aqui não dá (Entrevistado III, 2017, [sic], grifo nosso).*

Neste contexto, é válido mencionar que, de modo geral, as intervenções citadas pelos atores da sociedade civil eram determinadas de acordo a referências que tinham de outros Territórios da Cidadania. Mas se por um lado, tinham-se conflitos territoriais evidentes, por outro lado, o funcionamento da gestão e o atraso ou ausência da apresentação do plano de trabalho pelos/as agricultores/as familiares também foram constantemente mencionados. O plano de trabalho era solicitado pelo Secretário de Agricultura do Município de Santana do Ipanema para disponibilizar os tratores aos grupos sociais definidos pelos representantes da sociedade civil, ou seja, os que estavam representados no Colegiado. Ao ser questionado sobre o plano de trabalho o Entrevistado III diz: “*não, isso a gente não fez ainda, mas vou fazer para ver se a gente recebe né!*” (Entrevistado III, 2017, [sic]). A entrevistada IV, com dúvidas sobre como seria o plano de trabalho, não soube responder se a Associação que representa entregou ou não o referido plano.

Em meio ao emaranhado de situações e discrepâncias, o NEDET/UFS enquanto instância técnica buscou desempenhar o papel de agente mediador. Nas reuniões coordenadas e conduzidas pelo NEDET/UFS estimulava-se a participação dos atores sociais do Colegiado

como um meio de dinamizar as discussões e trazer para a arena democrática o diálogo entre a gestão territorial, principalmente na elaboração do PTDRSS. O NEDET/UFS realizou o incremento de propostas junto ao Colegiado sobre os rumos do Território, além do direcionamento da gestão e da articulação com outros Territórios. A reunião do dia 25 de Janeiro de 2017 com a pauta sobre a elaboração do PTDRSS ilustra a atuação do NEDET/UFS (Figura 17).

Na ocasião, duas considerações devem ser mencionadas: primeiro, a reunião começou tarde, pois o esvaziamento não permitiu o início das discussões, uma vez que se tratava da construção do novo PTDRSS; segundo, a representante do Centro de desenvolvimento comunitário de Maravilha (CDECMA) propôs a suspensão da reunião e consequentemente, da construção do PTDRSS naquele momento. O esvaziamento conjuntural do Colegiado invalidava a legitimidade do documento.

**Figura 17:** Plenária do CODETER do Médio Sertão no dia 25 de janeiro de 2017



**Fonte:** Pesquisa de campo, 2017

O considerável “vazio” provocou algumas reflexões entre os que se encontravam naquele espaço. Duas das representações ativas nas plenárias expuseram algumas considerações sobre o esvaziamento e a necessidade de se fazer presente nas reuniões. Diante disto, após algumas horas, com toda dificuldade e atraso, a reunião começou, pois com a

chegada de mais três representantes, houve uma votação e decidiram iniciar a construção do PTDRSS. No momento da construção do PTDRSS, foi notória a participação ativa de duas representantes da sociedade civil. Notou-se que, as mulheres estavam mais preparadas e demonstraram conhecimento da política e da realidade territorial. O nível de preparo e conhecimento revelou-se como ponto positivo para a aquisição das políticas territoriais quando mencionado por uma das representantes a importância de se reunir, pois necessitavam daquela preparação para se posicionar diante das adversidades no caminho da política territorial. Os arranjos políticos-institucionais para a gestão do Território dependem do poder do conhecimento e da articulação política. Mas nem sempre os/as agricultores/as familiares estão preparados para esse “jogo de poder”, um dos elementos desse despreparo certamente é o alto índice de analfabetismo na faixa etária com mais de 25 anos como constatado no último censo do IBGE.

Ao questionar os/as agricultores/as familiares sobre as expectativas em relação ao PROINF as perspectivas sobre o futuro acenam para os desafios da gestão territorial:

*Sem futuro. Eu não sei por que, é como eu falei, a gente não ver futuro desse jeito. É muita coisa bonita no papel, mas quando chega a hora você não ver. Como essa construção do abatedouro, tá lá e nada foi concluído, tem os tratores que tão aí. Mas é importante esse momento aqui para discutir, conversar né, porque precisa disso. Mas... (sinal de negação) (Entrevistado III, 2017, [sic]).*

A entrevistada IV tem o olhar da resistência e afirma:

*A gente tem esperança porque temo que viver com esperança. Eu acho que vai melhorando, mas as pessoas tem que ir pras reunião. Eu sempre falo pra ir, porque vale a pena né. É melhor do que ficar aqui e lá a gente sabe o que tá acontecendo e **saber dizer não pra algumas coisa** (Entrevistada IV, 2017, [sic], grifo nosso).*

A descrença que se mistura com a esperança e a necessidade de estar presente e aprender a “dizer não” durante as plenárias do CODETER, contornam os desafios da gestão territorial do Médio Sertão alagoano.

#### **4.4 Os desafios da Gestão Territorial**

Na tomada de decisões dos projetos, as entidades e/ou prefeituras são apresentadas como possíveis proponentes dos PROINF's. Destarte, os PROINF's dos anos de 2005, 2006, 2008, 2013 e 2014 apresentaram como proponente das propostas o município de Santana do

Ipanema. Este município lidera em números de contratos do PROINF. Entre os anos de 2005, 2006, 2008, 2013 e 2014, o município de Santana do Ipanema foi proponente de 7 (sete) projetos ao total, distribuídos da seguintes maneira: *Serviços e infraestrutura em Territórios Rurais* e *Apoio a atividade de ovinocaprinocultura* e *Aquisição de três motocicletas*, em 2005; *Construção e equipamento de frigorífico*, em 2006; *Construção de casa do mel*, em 2008; *Apoio a estruturação de unidades de produção multiplicação armazenamento e distribuição de palmas forragens*, em 2013 e a *Compra de tratores e implementos*, em 2014.

O segundo maior proponente é o município de Maravilha que, de maneira diferente de Santana do Ipanema, executa a gestão do PROINF através de uma entidade, a saber: o Centro de Desenvolvimento Comunitário de Maravilha (CDECMA). Os projetos que tiveram como proponente a prefeitura de Maravilha referem-se aos anos de 2005, 2007 e 2008, são eles: *fortalecer e consolidar a gestão de participação em projetos de desenvolvimento sustentável* em 2005; *apoio ao fortalecimento e consolidação da gestão social participativa e compartilhada para o desenvolvimento rural sustentável* em 2007; e *apoio na consolidação dos Modelos Institucionais de Qualificação das CIATS do Médio e Alto Sertão alagoano* em 2008.

Por sua vez, Ouro Branco foi proponente de dois PROINF's, em 2005, tendo como proponente a Prefeitura o projeto para *Aquisição de Veículo para Transporte de Animais para Abate*, e outro, através da Federação das Associações Comunitária de Ouro de Branco (FACOB), intitulado *Desenvolver Ações Integradas no Território Médio Sertão e demais Territórios Alagoanos visando à consolidação dos modelos em 2010*. O município de Poço das Trincheiras foi proponente de somente um PROINF: *Aquisição de Caminhão com Baú Isotérmico com Refrigeração*, em 2005.

As discussões para apresentação das propostas são feitas no Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER). Assim, enfatiza-se a importância e a necessidade das reuniões para a construção e a deliberação das propostas e das medidas a serem tomadas para acompanhar a efetividade do financiamento do PROINF. Esta forma de organização dos atores sociais, instituições, sociedade civil e Estado, vai além da simples ideia da descentralização na tomada de decisões. Segundo Dallabrida (2001, p. 03), o poder de decisão no processo da governança territorial “sinteticamente, refere-se ao ato de atribuir poder à sociedade para governar, ou, de conquista de poder pela sociedade, para governar”. O poder decisório e de participação resulta na (re)criação de projetos que visam o desenvolvimento territorial.

Segundo Santos (2013), o exercício do poder seria uma interação entre o poder de obter submissão por meio de uma decisão referente a objetivos grupais. No Território do Médio Sertão, as plenárias do Colegiado, aqui analisadas, pautam-se nas discussões acerca dos PROINF's, especificamente referente aos anos de 2006 e 2014. Ademais, debatem-se sobre as dificuldades para o uso dos tratores e dos caminhões. As contestações correspondem diretamente aos entraves quanto à manutenção e à logística no deslocamento das máquinas para os municípios. Diante disso, os tratores continuam na sede do proponente de 2014, Prefeitura de Santana do Ipanema, aguardando os planos de trabalho dos outros municípios e a aprovação destes planos.

Os PROINF's têm como objetivo explícito na própria sigla, infraestrutura e serviços. Ou melhor, em uma visão geográfica fundamentada na profícua teoria do professor Milton Santos (2012), o PROINF planeja projetar nos territórios dos/as agricultores/as familiares objetos e ações. Contudo, objeto sem ações e ações sem objetos, ou seja, infraestrutura sem serviços e serviços sem infraestrutura trazem à tona a inoperância do PROINF no Médio Sertão. As plenárias tornam-se redundantes e sem eficácia, o que provoca o esvaziamento da presença dos principais interessados, os/as agricultores/as familiares.

Na entrevista sobre as mudanças que ocorrem no território com os PROINF's, o entrevistado III reflete: *“Poucas né?, a gente ainda não pode usar os tratores, nem o abatedouro porque tá tudo parado. Mas pelo menos a gente vai conhecendo alguma coisa”* (Entrevistado III, 2017, [sic]). A entrevistada IV corrobora com o entrevistado III e diz que sobre as mudanças territoriais *“nem dá para dizer assim, porque ainda nem foi resolvido a situação do caminhão e trator. Mas pelo menos a gente tá indo pras reunião e sabendo o que tá acontecendo”* (Entrevistada IV, 2017, [sic]). As experiências dos PROINF's no Médio Sertão têm apresentado problemas em relação à conclusão dos projetos e a eficácia na sua aplicação.

Neste contexto, a concentração das propostas direcionadas a cadeia produtiva da ovinocaprino cultura afunila e torna-se dependente de uma única via de diversificação de outras cadeias produtivas.

Portanto, é preciso pensar para além do atendimento das demandas de um grupo de produtores ou cadeia produtiva, no território, e elaborar propostas de projetos que atinjam uma gama maior de beneficiários locais no território e/ou que alimentem outras cadeias produtivas, a fim de que as ações se articulem com outros sistemas, de sorte que os sujeitos territoriais dos espaços rurais possam participar de forma mais articulada das ações do Programa Territórios da Cidadania (SOUZA, S., 2015, p. 328).



Nas plenárias ficou nítida a dependência do Colegiado ao PROINF, mesmo com a atuação da Assessoria Técnica ressaltando a necessidade de diversificar a direção das políticas no Médio Sertão. As orientações da gestão territorial ainda caminham na direção do PROINF. As discussões no ano de 2016 estiveram pautadas principalmente, nos casos do PROINF que se encontra em situação paralisada e a participação polarizada pelo município de Santana do Ipanema como proponente.

Os conflitos internos sobre a gestão territorial sustentam-se na persistência das reuniões centralizadas no Município de Santana do Ipanema, cabe refletir sobre a possibilidade de uma rotatividade dos municípios. Segundo os representantes do Colegiado, isto incide favorecendo os atores do município de Santana e de municípios mais próximos e desfavorece outros que tem que arcar com despesas de transportes para estar nas reuniões. Os representantes da sociedade civil quando indagados sobre as dificuldades da gestão territorial explica:

#### Entrevistado III

*(balançou a cabeça como sinal de negação comprimindo os lábios) Tem as reuniões por mês, todo mês tem reunião, mas a gente só ouve conversa, é muita falação, mas não existe não feito. Não sai disso, por isso muitas pessoas desiste de vim porque não ver resultado (Entrevistado III, 2017, [sic], grifo nosso).*

#### Entrevistada IV

*Tem as reunião, sempre que dá nós vai né. Porque eu pago 100 conto pra esse motorista levar nós. Mas mesmo assim nós vamos (...) já tá difícil a situação aqui para nós, nós indo. Imagine se nós num for? Aí fica mais difícil. Eu sempre falo pras pessoas ir porque é importante, eu faço tudo que posso pra tá lá (Entrevistada IV, 2017, [sic]).*

Além das dificuldades de deslocamento para as reuniões do CODETER e o cansaço em ouvir discursos sem ação, o entrevistado III ressaltava como dificuldade no Desenvolvimento do Território o acesso a DAP:

*A gente tem dificuldade porque a maioria não tem a DAP. Lá tem 66 famílias e só 4 pessoas tem DAP, aí não dá pra ter as política, aí complica tudo. A única das política que ainda conseguimos foi o Crediamigo. Como nós não tem terra, nós não tem a DAP, mas tem terra lá para vender, tem fazendeiro que quer vender a terra (Entrevistado III, 2017, [sic]).*

A entrevistada II reitera e explica:

*...infelizmente tá havendo um esvaziamento, pois o Médio Sertão tem uma particularidade: a questão de transporte, principalmente. Quando a política territorial tem tido um enxugamento muito grande de recursos e não vem oferta de recurso para transporte que é um dos principais. [...] Então, a questão do transporte tanto de deslocamento, a questão de horário, como de **arcar com as despesas dos transportes**, eu diria que este é o **ponto culminante para o esvaziamento do colegiado**, porque os agricultores não tem como está se deslocando e ter que tirar do bolso para está arcando com despesas para ir participar das reuniões. **Eles reconhecem a importância, então houve uma época que nós começamos a fazer um rodízio nas associações, mas isso também cria um custo do deslocamento da equipe, que hoje também é bem maior.** Então, isso é toda uma questão de logística que aqui no Médio Sertão tem essa dificuldade, **as prefeituras são muito pobres, inclusive até os secretários ficam impedidos de vir participar das reuniões por conta da falta de transporte, combustível, questão de deslocamento mesmo** (Entrevistada II, 2016, [sic], grifo nosso).*

Mas afinal o que está por trás do esvaziamento no Colegiado? Representaria o esvaziamento um sinal das contradições entre a gestão municipalizada do Território e as problemáticas territoriais da agricultura familiar na vida real nos diferentes municípios? Certamente, a noção dos Colegiados “vazios” de reflexão e planejamento identificado no PRONAF Infraestrutura e Serviços por uma *lista de compras* efetuadas pelas prefeituras para suprir suas necessidades internas e administrativas ainda resvalam sobre o PROINF na modelo de desenvolvimento territorial (ABRAMOVAY, 2009).

Assim, é importante que a gestão busque considerar a heterogeneidade dos territórios e leve em consideração as suas particularidades. Ou seja, cada território apresenta sua dinâmica, suas necessidades e por isso, alguns se apresentam mais organizados e efetivos que outros. Diante a problematização dos entraves que surgem no Colegiado, “participar do PROINF, no contexto do PTC, é ter que se submeter às condições previamente definidas pelo Governo Federal, por meio de decretos e editais, caracterizando uma autonomia relativa para os beneficiários dos programas” (SOUZA, S., 2015, p. 66). Assim, por meio de documentos e editais, o governo federal concentra as ações que serão analisadas e postas em prática um manual a ser seguido pelos atores sociais. Diante disto, cabe refletir que o PROINF apresenta caráter *top-down* quando definido pelo governo federal os editais de ações para o Desenvolvimento do Território e de estratégia *bottom-up* quando o Colegiado de Desenvolvimento Territorial atua nas tomadas de decisões para a execução dos projetos para o Território.



Outro desafio para gestão territorial diante da deflagrada crise político-econômica em 2016 é a incerteza sobre o futuro do Território da Cidadania do Médio Sertão.

*Com o desmonte do Ministério do Desenvolvimento Agrário, nós [do Território da Cidadania] permanecemos ligados à Secretaria de Desenvolvimento Territorial que está hoje na Casa Civil, creio que permaneça lá, **não temos nenhuma notícia que vá acabar o Programa Território da Cidadania, mas que vai haver sim, um redimensionamento, redirecionamento**, não sabemos que instituição, quem vai ser. **Esse formato NEDET a gente já sabe que tem um pouco de preconceito, porque foi uma política implantada no governo anterior né, que foi deposto [...]. Mas que isso daí tem uma marca do governo anterior, da equipe toda e tal, que foi pensado, desenhado e sabemos que isso daí pesa muito no futuro, nem que dê outro nome, que esse formato vai ser redimensionado isso aí nós não temos dúvida.** Se vai continuar com as Universidades também nós temos muitas dúvidas quanto a isso, porque a gente sabe que hoje o governo ele tem muito interesse em manter as instituições. É um retrocesso né, porque reconheceu que não funcionava tão bem como deveria com as instituições fazendo esta gestão dos territórios. Chegou a grandes instituições porque vinha como associações, depois cresceu, ficaram mais ampla com instituições que atuavam no estado e até interestaduais como foi o caso do CIATI [...] e depois avançamos mais ainda, pois sai dessas instituições para ir para as universidades com programas de extensão. Creio que foi um avanço muito bom, porém agora, o que tem uma sinalização, é mais um chute que vamos dá né, porque **a gente tem percebido é que dificilmente esse formato NEDET, ligado às Universidades permaneça** (Entrevistada II, 2016, [sic], grifo nosso).*

A preocupação com o destino do Território e consequentemente do NEDET são efetivadas como incertezas nos anos que seguem. A insegurança sobre a incerteza do futuro externaliza-se durante as plenárias. Diante disto, os rumos do Território dependem das ideologias governamentais na condução dos caminhos para o Desenvolvimento Territorial Rural com o olhar sobre a agricultura familiar. Assim, a atual conjuntura política do Brasil transita entre períodos nebulosos atingidos pela crise econômica e os escândalos que concentram a corrupção política. A extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário pelo atual presidente revela-se como uma preocupação futura sobre as políticas públicas, especialmente o PROINF, e os recursos de investimentos que provavelmente diminuirão em consequência da situação atual.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Desenvolvimento Territorial Rural apresenta-se cada vez mais desafiador. A consolidação do Desenvolvimento engessado pela importação de modelos dos países desenvolvidos é geograficamente e historicamente árdua. Faz-se imprescindível analisar as estruturas e conjunturas políticas do Brasil e as particularidades que envolvem a agricultura familiar para evitar as armadilhas do utópico. Desenvolvimento para quem? Certamente, ao considerar a educação da população brasileira, a ideia de qualidade proposta pelo atual paradigma do Desenvolvimento já faz “bampear a corda”. Nesta “corda bamba”, os atores sociais da agricultura familiar sertaneja são reflexos de uma educação deficiente, para os poucos que possuem, é claro. O PROINF, objeto de estudo e pensado como mecanismo de inclusão ao Desenvolvimento territorial rural da agricultura familiar do Médio Sertão, revela-se como mais um instrumento que cai na morosidade do discurso que perpassam as propostas de Desenvolvimento da agricultura familiar, principalmente no Nordeste. Com base nas elucidativas ideias de síntese de Souza (2015), reflete-se sobre as estruturas do PROINF no Território da Cidadania do Médio Sertão. O panorama dos pontos estratégicos das ações do PROINF torna-se essencial na avaliação dessa proposta de Desenvolvimento Territorial Rural no Médio Sertão.

Na **dinamização dos sistemas produtivos**, destaca-se ainda um aspecto setorial da agropecuária voltado, principalmente, para alguns setores estratégicos da produção como o leite e a ovinocaprinocultura. O PROINF mostrou-se insuficiente para diversificar os sistemas produtivos da agricultura sertaneja.

A **demanda dos beneficiários** apresentou outro aspecto bastante setorial. Os PROINF's na sua maioria apresentaram como demanda os beneficiários da ovinocaprinocultura, ou seja, só tem uma cadeia de produção determinada. Deixam-se de lado projetos de apoio a outras potencialidades do Território do Médio Sertão, como por exemplo: apoio avicultura, a adubação e manejo do solo, o apoio na assistência técnica, condições que favoreçam a criação de ovinos e caprinos.

No caso **dos beneficiários territoriais**, não se verificou no Território a articulação com outros sistemas econômicos como proposto pela SDT. Os/as agricultores/as familiares do Médio Sertão ficam limitados à produção da ovinocaprinocultura, concentrada nos municípios de Santana do Ipanema e São José da Tapera. A construção de um abatedouro frigorífico deve vir alicerçada em outros projetos que deem suporte para a criação dos animais. Os períodos de

estiagem e a seca geram empecilhos na concretização do objetivo proposto. Assim, tem-se o objeto técnico, mas falta-lhe a ação, falta-lhe a matéria prima.

Em relação à **espacialidade** observa-se que os recursos dos PROINF's e os contratos como proponente ficaram concentrada em alguns municípios. Os municípios que polarizam o Território administrativamente e economicamente. Santana do Ipanema se sobressai neste processo. Embora a escala de atuação tenha sido alterado nos Territórios Rurais, ainda observa-se o processo de municipalização. Possivelmente, com as “deficiências” da gestão territorial dos PROINF's e a desistência dos/as agricultores/as familiares, os projetos adquiridos tendem a ficar sob a tutela do poder municipal. As fragilidades das associações e entidades territoriais do Colegiado é comumente a justificativa para o exercício do poder pelas prefeituras municipais.

Na **organização social** verificou-se o “esquecimento”, a exclusão, de alguns segmentos da agricultura familiar como os assentados e pescadores, por exemplo. Assim, observou-se o beneficiamento de grupos sociais específicos, como os grupos dos quilombolas, mulheres e jovens da agricultura familiar. Além dos grupos de assentados da política do Banco da Terra e Crédito Fundiário, existem os grupos dos/as agricultores/as familiares (in)visíveis. Estes desconhecem a proposta do Programa Território da Cidadania. Distantes das associações, estes grupos também são excluídos de políticas essenciais para o seu desenvolvimento. A in/exclusão dos/as agricultores/as familiares provocam conflitos entre os grupos representativos.

No âmbito do **planejamento** das ações para o Território, o foco ainda é no município, já que se necessita da apresentação de contrapartida do governo municipal. Assim, o planejamento das ações é determinado pelas prefeituras municipais. Isto se evidencia pela maior porcentagem dos projetos aprovados para o Território terem sido propostas do poder público. Outro ponto analisado é a articulação ou alianças entre prefeituras municipais do Território. As alianças políticas tendem funcionar como campanhas políticas.

Na perspectiva da **gestão**, notam-se interesses de um determinado público que participa do Colegiado. O espaço de discussão torna-se arena de poder na tomada de decisões. O interesse de determinado grupo é evidenciado, o que possivelmente tende a excluir os grupos ou associações não participantes. Os sujeitos (in)visíveis ficam fora das pautas da gestão das políticas de desenvolvimento.

Neste contexto, a análise das políticas públicas territoriais torna-se cada vez mais necessárias. É imprescindível que seja avaliado cuidadosamente a sua relevância para o espaço rural e a melhoria das condições de vida. A atuação do poder público e demais

representantes da sociedade civil devem atuar de maneira engajada para que não sejam persuadidos por medidas compensatórias.

Neste contexto, considera-se uma interdependência e interligação dos objetos para uma possível “consolidação do desenvolvimento rural”. Essa rede interdependente atribui-se a um conjunto de elementos essenciais para a agricultura familiar, como a aquisição da terra, um sistema de educação de qualidade e o mínimo que assegure qualidade de vida. Esse conjunto de elementos deverá articular-se às políticas públicas. Certamente, as políticas públicas poderá apresentar efeito em cascata, ou seja, a ruptura e deficiência de uma, poderá comprometer o futuro de novas outras. Diante disso, o PROINF apresenta-se como mais uma proposta para agricultura familiar que não conseguiu ser eficaz para o desenvolvimento rural.

A estratégia territorial dos Territórios da Cidadania denota uma narrativa coletiva no processo de integração das políticas públicas para a agricultura familiar. No entanto, percebe-se uma aglutinação individualista quando são materializadas as propostas do PROINF. A proposta de coletividade é sucumbida por um processo mais perverso e desagregador, pois os interesses são diversos e as intencionalidades também. Assim, os conflitos surgem destes interesses que nem sempre correspondem ao grupo, mas que são forçados a decidir sobre o uso da técnica disponibilizada. O uso dos tratores é um exemplo materializado no Médio Sertão Alagoano, pois a demanda para o uso da máquina depende da logística de transporte, do custo do combustível, manutenção e disponibilidade do tratorista. As condições de uso provocam desistência e discussões sobre o destino dos tratores. Nessa perspectiva, tem-se o objeto geográfico separado da ação social.

Os projetos do PROINF se destacam como força para atrair o/a agricultor/a familiar. A insustentabilidade no Território segue um movimento de ação, uma vez que atrai para afastar. Nesta contradição, o/a agricultor/a familiar torna-se refém dos projetos num processo de (des)construção da política. A promessa efetivada está à mercê da eficácia. Sem a concretização da finalidade dos projetos, coloca-se em risco a política de Desenvolvimento Territorial Rural. Ademais, a proposta de fortalecimento da agricultura familiar fica comprometida e a autonomia produtiva reduz-se à dependência.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

ALCANTARA, F. V. de; COSTA, J. E. da; CARVALHO, R. Território e a abordagem territorial: contexto do território rural do Agreste de Alagoas. In: CARVALHO, D. M. de; ALCANTARA, F. V. de; COSTA, J. E. da. (Org.) **Contextos do Espaço Rural no Nordeste**. São Cristóvão: Editora UFS, 2011. p. 223-247.

ANDRADE, M. C. **A terra e o homem no Nordeste**: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

ANDRADE, M. C. de. Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder Nacional e do poder local. In: SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L.; SOUZA, M. A. A. de (Org.) **Território**: globalização e fragmentação. São Paulo: HUCITEC, 1998. p. 213-219.

ANDRADE, M. C. de. **Nordeste**: alternativas da agricultura. Campinas, SP: Papirus, 1992.

AQUINO, J. R. de; SCHNEIDER, S. O PRONAF e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. In: GRISA, C; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 53-82.

BARROS, L. O. de. Conceituando a descentralização do estado e a municipalização do ensino. **V Simpósio Nacional de Educação e XXVI Semana de Pedagogia**: Formação de professores para a educação básica. Unioeste, 2016.

BEDUSCHI FILHO, L. C.; ABRAMOVAY, R. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. **Revista Nova Economia**, n. 14(3), p. 35-70, set-dez., 2004.

BERDEGUÉ, J. A.; SCHEJTMAN, A. Desarrollo territorial rural. Centro Latino Americano para el desarrollo Rural. **Debates e Temas Rurais**, n. 1, sem paginação, mar., 2004.

BERNARDES, A. *et al.* O papel ativo da geografia – um Manifesto. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. de; *et al.* (Org.) **O papel ativo da geografia**: um manifesto e outros textos. Registro em DVD do debate ocorrido em 04/10/2000 na USP, 2001. p. 9-16.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável**: Guia para o Planejamento. (Documento de apoio nº 2). Brasília: SDT/MDA, 2005a.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. **Série documentos institucionais** 02-2005. Brasília: SDT, 2005b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Desenvolvimento Agrário**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/>>. Acesso em: 2015.

BRASIL. Portal território da cidadania. **Territórios da Cidadania Médio Sertão**. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>>. Acesso em: 26 set. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Revista Território da Cidadania**, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Revista Território da Cidadania**, 2008.

BRASIL. Decreto Nº 1.946 de 28 de Junho de 1996. **Presidência da República Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1946.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1946.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2017.

CANÇADO, A. C.; TAVARES, B.; DALLABRIDA, V. R. Gestão Social e Governança Territorial: Interseções e especificidades teórico-práticas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, SP, v. 9, n. 3, p. 313-353, set-dez., 2013.

CARNEIRO, R. de M. **Capitalismo e pequena produção na agricultura do Nordeste**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1978.

CARVALHO, C. P. de. **Análise da reestruturação produtiva da agroindústria sucroalcooleira alagoana**. 3. ed. Maceió: EDUFAL, 2009.

CARVALHO, C. P. de. **Economia popular**: Uma via de modernização para Alagoas. 3. ed. Maceió: EDUFAL, 2008.

CÓRDOVA, F. P.; SILVEIRA, D. T. A Pesquisa Científica. In: GERHARDT, T. E. e SILVEIRA, D. T. (Org). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 31-43.

CORRÊA, R. L. Análise crítica de textos. **Revista do Departamento de Geografia**, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, n.14, p. 7-18, 2º semestre, 2003.

CORRÊA, R. L. Espaço, um conceito chave da Geografia. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Org.). **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 15-47.

COSTA, J. E. da; SILVA, C. L. S. da. A questão dos ciclos da gestão social nos Territórios Rurais: Os contratempos e os desafios do colegiado do Agreste de Alagoas. In: CARVALHO, D. M. de; ALCANTARA, F. V. de; COSTA, J. E. da. (Org.) **Contextos do Espaço Rural no Nordeste**. São Cristóvão: Editora UFS, 2014. p. 249-274.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. I Circuito de Debates Acadêmicos. **Anais: desenvolvimento e espaço: ações, escalas e recursos**. Curitiba, Paraná, 2001.

DELGADO, N. G. LEITE, S. P. O PRONAT e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C; SCHNEIDER, S (Org.) **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 239-260.

DELGADO, N. G.; GRISA, C. Políticas de desenvolvimento territorial e pobreza rural no Brasil: Análise das institucionalidades e da governança. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 132-163, 2014.

DINIZ, E. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 2, mai-ago, 1996.

DOSSIER LEADER. **European Observatory no Dossier**. n. 6, parte 1. Rural Inovation. Dez. 1999.

ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. In: FAVARETO, A, MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: IICA, v. 12, 2010. p. 81-113.

FAVARETO, A. da S. Uma década de experimentações e o futuro das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: GRISA, C; SCHNEIDER, S. (Org.) **Políticas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFGS, 2015. p. 261-280.

FAVARETO, A. da S. Tendências contemporâneas dos estudos sobre desenvolvimento territorial. In: FAVARETO, A, MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: IICA, v. 12, 2010. p. 15-41.

FAVARETO, A. da S. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão: do agrário ao territorial**. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUERRA, L. L. Iniciativa LEADER innovaciones en la acciones de desarrollo rural. Pontificia Universidad. Javeriana. **Seminário Internacional**, Bogotá, Colombia. Agosto de 2000.

GUIMARÃES NETO, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. In: FAVARETO, A, MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável). Brasília: IICA, v. 12, 2010, p. 47-80.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

HAESBAERT, R. Dilema de conceitos: espaço-território e contenção territorial. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (Org.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009. p. 95-105.

HAESBAERT, R. Dos múltiplos territórios á multiterritorialidade. **I seminário Nacional sobre Múltiplas territorialidades**. UBRA: AGB, Porto Alegre, Setembro de 2004.

HAESBAERT, R. **Territórios alternativos**. São Paulo: Contexto/Eduff, 2002.

HAESBAERT, R. Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO, E. de C.; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 165-205.

HESPANHOL, R. A. de M. PRONAF Infra-estrutura e Serviços municipais e associações de produtores em municípios selecionados da região de Presidente Prudente, estado de São Paulo. **Informações Econômicas**, v. 36, n. 5, maio, 2006.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006** - Alagoas, 2006.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico** - Alagoas, 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **DataSus** - IBGE, 2010

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Índice de Desenvolvimento Humano – IDH - Nordeste**, 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Agricultura Municipal, 2014, 2015, 2016**, Alagoas, 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Pecuária Municipal, 2014, 2015, 2016** - Alagoas, 2016.

KAGEYAMA, A. Desenvolvimento rural: conceito e medida. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 21, n. 3, p. 379-408, set./dez., 2004.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A.. **Fundamentos de metodologia científica**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LEITE, S. P.; WESZ JÚNIOR, V. J. Um estudo sobre o financiamento da política de Desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 50, n. 4, Brasília, p. 645-666, Oct./Dec., 2012.

MARTINS, J. de S. **O cativo da terra**. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2013.

ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2008.

PTDS. PLANO DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Plano Território de Desenvolvimento Rural Sustentável do Médio Sertão Alagoano**. Brasília: SDT, 2010.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.



RODRIGUES, S. A. S.; NASCIMENTO, P. O. do.; SILVA, A. L. da. Desenvolvimento e políticas públicas: Análise da execução do PROINF 2005-2014 no Território do Médio Sertão de Alagoas. **XXIII Encontro Nacional de Geografia Agrária** (ENGA), São Cristóvão, UFS, 2016.

SANTOS, E. L. *et al.* Desenvolvimento: um conceito multidimensional. Desenvolvimento regional em debate. **Revista Eletrônica do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado**, v. 2, n. 1, p. 44-61, jul., 2012.

SANTOS, L. M. R. dos; OLIVEIRA, E. R. S. dos S.; COSTA, J. E. da. Execução do PROINF nos Territórios da Cidadania do Agreste e do Litoral Norte do estado de Alagoas: Contradições e similaridades. **XXIII Encontro Nacional de Geografia Agrária** (ENGA), São Cristóvão, UFS, 2016.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica, e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SANTOS, M. **Espaço e método**. 5. ed. São Paulo: Editora São Paulo, 2008.

SANTOS, M. Revelações do território globalizado. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. de; *et al.* (Org.) **O papel ativo da geografia**: um manifesto e outros textos. Registro em DVD do debate ocorrido em 04/10/2000 na USP, 2001. p. 5-8.

SANTOS, M. Território e dinheiro. **Revista GEOgraphia**, Niterói: programa de Pós-Graduação em Geografia - PPGeo - UFF/AGB, v.1, n. 1. p. 7-13, 1999.

SANTOS, M. O retorno do território. In: SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L.; SOUZA, M. A. de (Org.) **Território**: globalização e fragmentação. São Paulo: HUCITEC, 1998. p. 15-20.

SANTOS, M. P. G. dos. **O Estado e os problemas contemporâneos**. 2. ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SAQUET, M. A. Por uma abordagem territorial. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (Org.). **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009. p. 73-94.

SAQUET, M. A. As diferentes abordagens do território e a apreensão do movimento e da (i)materialidade. **Geosul**, Florianópolis, v. 22, n. 43, p. 55-76, jan./jun., 2007.

SAQUET, M. **Os tempos e os territórios da colonização italiana**: o desenvolvimento da colônia Silveira Martins. Porto Alegre: EST Edições, 2003/2001.

SARACENO, E. Políticas rurales de la unión europea y proyectos territoriales de identidad cultural. **Revista Opera**, Universidad Externado de Colombia Bogotá, Colombia. n. 7, p. 167-189, mayo, 2007.

SAUER, S. “Reforma agrária de mercado” no Brasil: um sonho que se tornou dívida. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 98-126, 2010.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Dossiê, Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, nº 11, p. 88-125, jan./jun., 2004.

SCHNEIDER, S; MATTEI, L; CAZELLA, A. A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S. *et al.* (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre, 2004. p. 21-50.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, J. G. da; GROSSI, M. E. Del. **O novo rural brasileiro**. (Parte da pesquisa mais ampla do Projeto Rurbano), 2007.

SILVA, J. L. da. **Experiências de desenvolvimento territorial**: a questão do PROINF e da gestão social no Território da Cidadania da Bacia Leiteira/AL. Dissertação de Mestrado. São Cristóvão: UFS, 2017.

SOUZA, A. M. S. de; SANTOS, P. P.; VILAR, J. W. C. A zona de expansão de Aracaju: Entre conflitos rurais e urbanos. In: VILAR, J. W. C.; VIEIRA, L. V. L. (Org.). **Conflitos ambientais em Sergipe**. Aracaju: IFS, 2014. p. 135-161.

SOUZA, M. L. de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

SOUZA, M. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. de.; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 77-116.

SOUZA, S. P. de. **Políticas públicas e desenvolvimento territorial**: o Programa Territórios da Cidadania no estado de São Paulo. Tese de doutorado. Presidente Prudente: UNESP, 2015.

TARSITANO, R. A.; SANT’ANA, A. L.; ARAÚJO, C. A. M. Análise dos projetos PROINF do território de Andradina, Estado de São Paulo, período 2004 a 2011. **Informações Econômicas**, SP, v. 43, n. 3, maio/jun., 2013.

TÔRRES, E. M. N; *et al.* Dinamização econômica e agricultura familiar: limites e desafios do apoio a projetos de infraestrutura (PROINF) em territórios rurais do Nordeste. **RESR**, Piracicaba-SP, v. 53, n. 03, p. 529-554, Jul./Set., 2015.

VANDERLEI, R. S.; MOURA, F. de B. P. Desafios para a restauração de terras secas. In: MOURA, F. de B. P; SILVA, J. V. (Org.) **Restauração na Caatinga**. Maceió: Edufal, 2017.

VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Revista Temáticas**, Campinas, v. 22, n. 44, p. 203-220, ago./dez., 2014.

## APÊNDICE

### APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista – Representação dos/as agricultores/as familiares



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE - UFS**  
**PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA - POSGRAP**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA - PPGeo**

#### **PROINF NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO MÉDIO SERTÃO DE ALAGOAS: UM CAMINHO PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL?**

**Discente:** Juliana Antero da Silva

**Orientador:** Prof. Dr. José Eloízio da Costa

- 1 Conhece o PTDRS do território?
- 2 O município já foi contemplado pelas ações do Projeto? Já utilizou o caminhão ou tratores?
- 3 Como tem funcionado o Colegiado?
- 4 Qual a importância do Colegiado como instância de discussão?
- 5 Quais mudanças que ocorreram no território após a implantação do projeto de infraestrutura?
- 6 Que expectativas você tem em relação às ações futuras dessa política e as melhorias a serem proporcionadas a esse território?
- 7 Existem conflitos Institucionais do CODETER com as entidades do Colegiado?
- 8 Como você avalia a participação do proponente, da deliberação e articulação com os outros municípios que integra o território da cidadania?
- 9 Quais são as dificuldades encontradas no desenvolvimento de articulação dessa política no território?
- 10 Quais as melhorias para o território após a implantação dos projetos de infraestrutura?